

Os Estados Unidos da América e o Acordo Nuclear Iraniano

Ana Catarina Pereira Fontes Couto Soares

Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

Setembro, 2019

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Tiago Moreira de Sá

OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E O ACORDO NUCLEAR IRANIANO

ANA CATARINA PEREIRA FONTES COUTO SOARES

RESUMO

PALAVRAS-CHAVE: Acordo de Não-Proliferação Nuclear – Dissuasão Nuclear – Estados Unidos da América – JCPOA – Médio Oriente – Diplomacia – República Islâmica do Irão

Esta dissertação tem por objetivo analisar o envolvimento dos EUA na conceção, negociação e apoio ao Plano de Ação Conjunta Global (JCPOA, na sigla inglesa), mais conhecido por Acordo Nuclear Iraniano, destacando os EUA das demais Partes Contratantes e propondo uma análise evolutiva que examina esse envolvimento até ao seu ponto culminante, com a decisão do Presidente Donald Trump de retirar os EUA do Acordo, em Maio de 2018. Desenvolvendo uma abordagem histórica, este trabalho baseia-se em pesquisa eminentemente qualitativa, complementada por pesquisa quantitativa (por exemplo, de cariz económico ou de defesa) e análise documental do texto do Plano de Ação Conjunta Global, de legislação, de relatórios e de discursos de decisores políticos das Administrações Obama e Trump. A análise crítica das fontes e da bibliografia aponta para uma evolução gradual da posição dos EUA na conceção, negociação e apoio ao Acordo Nuclear Iraniano, a qual sofre uma forte alteração com a eleição do Presidente Trump.

THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE IRANIAN NUCLEAR DEAL

ANA CATARINA PEREIRA FONTES COUTO SOARES

ABSTRACT

KEYWORDS: Diplomacy – Islamic Republic of Iran Nuclear – JCPOA – Middle East – Nuclear Deterrence – Nuclear Non-Proliferation Agreement – United States of America

This dissertation aims to analyse the United States' involvement in the design, negotiation and support to the *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), better known as the Iranian Nuclear Deal, emphasizing the US from the other Contracting Parties and proposing an evolutionary analysis that examines this involvement until its culmination with President Donald Trump's decision to withdraw the US from the agreement, in May 2018. By developing a historical approach, it is eminently based on qualitative research, complemented by quantitative research (for example, data concerning economy or defence) and documental analysis of the Joint Comprehensive Plan of Action, legislation, reports and speeches of policy officials of Obama and Trump's Administrations. The critical analysis of those sources and bibliography suggest that there is a gradual evolution of the design, negotiation and support to the Iranian Nuclear Deal, which suffers a major change with the election of President Trump.

ÍNDICE

RESUMO	II
ABSTRACT	III
LISTA DE ABREVIATURAS.....	VI
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I. Enquadramento Teórico.....	7
1. Fundamentação Técnica	7
2. A Dissuasão na Era Nuclear	9
2.1. Conceptualização	9
2.2. A Teoria Clássica da Dissuasão	14
2.3. Críticas	21
2.4. Desenvolvimentos e Tendências de Investigação	25
2.4.1. A Teoria de Transição de Poder.....	25
2.4.2. A Teoria de Dissuasão Perfeita.....	26
2.5. Dissuasão e Diplomacia	27
3. Desarmamento e Controlo de Armamento	29
3.1. O Regime de Não-Proliferação Nuclear	31
3.2. Enquadramento Histórico do Processo de Controlo de Armamento Nuclear	36
CAPÍTULO II. O Plano de Ação Conjunta Global.....	45
1. As Relações Bilaterais entre os EUA e a República Islâmica do Irão	45
2. O Programa Nuclear Iraniano	50
2.1. A Evolução Histórica do Programa Nuclear Iraniano até à Entrada em Vigor do JCPOA ..	52
2.2. Descrição do Programa Nuclear Iraniano.....	56
3. O Plano de Ação Conjunta Global: Bases e Fundamentos	61

CAPÍTULO III. A Administração Obama e o Plano de Ação Conjunta Global	67
1. A Política Estratégica Nuclear da Administração Obama	67
1.1. A Política Estratégica Nuclear da Administração Obama Relativamente ao Irão	69
2. O Processo Negocial do Plano de Ação Conjunta Global	75
3. A Controvérsia do Plano de Ação Conjunta Global nos EUA	81
3.1. Os Apoiantes Norte-Americanos	81
3.2. Os Opositores Norte-Americanos	84
 CAPÍTULO IV. A Administração Trump e o Plano de Ação Conjunta Global	 87
1. As Eleições Presidenciais e a Campanha Eleitoral de Donald Trump	87
2. A Não-Certificação do Plano de Ação Conjunta Global	88
3. A Saída dos EUA do Plano de Ação Conjunta Global.....	93
4. O Futuro das Relações EUA-Irão	97
 CONCLUSÃO.....	 101
 FONTES E BIBLIOGRAFIA.....	 104
 ANEXO 1	 117
ANEXO 2	118
ANEXO 3	119
ANEXO 4	121

LISTA DE ABREVIATURAS

- ABM** – *Anti-Ballistic Missile* ou Sistemas de Mísseis Antibalísticos
- ADM** – Armas de Destruição Maciça
- AIEA** – Agência Internacional de Energia Atômica
- AIPAC** – *American Israel Public Affairs Committee*
- AP** – Protocolo Adicional
- CIA** – *Central Intelligence Agency*
- CSA** – *Comprehensive Safeguards Agreement*
- CSNU** - Conselho de Segurança das Nações Unidas
- CTBT** – *Comprehensive Test Ban Treaty* ou Tratado de Proibição Total de Ensaios Nucleares
- FDD** – *Foundation for Defense of Democracies*
- GTRI** – *Global Threat Reduction Initiative*
- HEU** – *Highly Enriched Uranium* ou Urânio Altamente Enriquecido
- JCPOA** – *Joint Comprehensive Plan of Action* ou Plano de Ação Conjunta Global
- JPOA** – *Joint Plan of Action* ou Plano de Ação Conjunta
- LEU** – *Low Enriched Uranium* ou Urânio Fracamente Enriquecido
- MAD** – *Mutual Assured Destruction* ou Doutrina de Destruição Mútua Assegurada
- MEK** – *Mujahedin-e Khalq*
- MNA** – Movimento dos Países Não-Alinhados
- MWe** – Megawatts electric
- MWt** – Megawatts termal
- NNWS** – Non-Nuclear Weapon States
- NPR** – *Nuclear Posture Review*
- NSG** – *Nuclear Suppliers Group* ou Grupo de Fornecedores Nucleares

NWS – Nuclear Weapon States

ONU – Organização das Nações Unidas

P5+1 – Grupo que contém os EUA, China, França, Grã-Bretanha, Rússia e Alemanha

PMD – *Possible Military Dimensions*

PSI – *Proliferation Security Initiative*

SALT – *Strategic Arms Limitation Talks* ou Conferência para Limitação de Armas Estratégicas

SEU – *Slightly Enriched Uranium* ou Urânio Levemente Enriquecido

SORT – *Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Strategic Offensive Reductions* ou Tratado de Moscovo

START – *Strategic Arms Reduction Treaty* ou Tratado de Redução de Armas Estratégicas

TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear

UANI – *United Against Nuclear Iran*

UE-3 – Grupo que contém a França, Alemanha e Grã-Bretanha

UF₆ – Hexafluoreto de Urânio

INTRODUÇÃO

“Tomorrow’s solutions, like yesterday’s, will not emerge in a diplomatic vacuum”.

Joseph Cirincione, Jon Wolfsthal & Miriam Rajkumar (2005)

A partir da segunda metade do século XX, mais especificamente durante a Guerra Fria, os Estados procuraram contrapor a corrida ao armamento nuclear através do estabelecimento de acordos bilaterais de desarmamento ou de controlo de armamento. Estes acordos possuem uma dimensão estratégica subordinada ao interesse nacional e o medo de violação desse acordo evita o escalar de tensões (o que é particularmente importante considerando o poder destrutivo das armas nucleares). Não obstante, estes acordos levantam alguns problemas em vários aspetos: a desconfiança mútua que conduziu à corrida de armamento influencia, indubitavelmente, qualquer acordo executado entre as Partes Contratantes; durante o processo negocial, é extremamente difícil comprovar os dados fornecidos por ambas as Partes relativamente, por exemplo, ao número de ogivas ou instalações nucleares; relativamente à inspeção e verificação do cumprimento desse acordo; e na imposição de sanções face ao incumprimento.

Apesar dos problemas supramencionados, reconhecendo o poder destrutivo das armas nucleares, os Estados identificaram como objetivo premente a prossecução de acordos de controlo de armamento e desarmamento. Se, inicialmente, o foco era o controlo de armamento, com o fim da Guerra Fria este foco alterou-se devido à perceção de que a urgência deste tema se teria eclipsado com a queda da URSS e o estabelecimento de uma ordem mundial unilateral com os EUA. Neste sentido, o tema do desarmamento nuclear perdeu a sua importância na agenda política mundial e as preocupações nucleares tomaram a forma de medidas de não-proliferação nuclear. O regime de não-proliferação nuclear fundamenta-se no Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) – assim como adicionais tratados bilaterais e multilaterais –, na Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA) e em dois grupos que agem como mecanismos de controlo de exportação: o Comité Zangger e o Grupo de Fornecedores Nucleares (NSG).

O fim da ordem bipolar podia ter questionado a pertinência do regime de não-proliferação nuclear; ao invés, conduziu à reestruturação desta questão, consubstanciada no aumento da preocupação em controlar as ADM de ex-repúblicas soviéticas e impedir a sua aquisição por Estados com políticas externas agressivas e/ou por organizações terroristas. Apesar de um otimismo inicial, baseado na abolição gradual deste armamento,

aquele é abalado pelo surgimento de adicionais potências nucleares (a Índia e o Paquistão, em 1998), pela revelação de programas nucleares que poderiam ter fins militares (no Iraque, na Líbia, no Irão e na Coreia do Norte) e pela ameaça da detenção de ADM por parte de organizações terroristas. A resposta à ameaça dos novos Estados nucleares foi desigual: enquanto que a Líbia teve de renunciar ao seu programa nuclear, a Índia foi reconhecida como potência nuclear, o Iraque foi alvo de uma guerra preventiva, e o Irão e a Coreia do Norte foram alvo de sanções internacionais, ao mesmo tempo que se tentava negociar um acordo multilateral. Deste modo, o sistema que se baseava na dissuasão nuclear, na abstenção do uso da arma nuclear e na reaproximação foi questionado, não só devido à anulação da lógica da dissuasão face a atores não-estatais, como também pela adaptação da resposta a cada caso.

Em 2009, o discurso do presidente norte-americano Barack Obama, em Praga, permitiu o retorno da questão nuclear ao centro da política norte-americana. Este fator foi essencial para o sucesso da Conferência de Revisão do TNP de 2010 (por oposição ao fracasso testemunhado na conferência anterior) e para a negociação, em 2015, do “Plano de Ação Conjunta Global”, mais conhecido por Acordo Nuclear Iraniano.

Neste contexto, a presente dissertação é subordinada ao tema “Os Estados Unidos da América e o Acordo Nuclear Iraniano”, procurando analisar o envolvimento dos EUA na conceção, negociação e apoio ao acordo citado, através do destaque dos EUA das demais Partes Contratantes e propondo uma análise evolutiva que examina esse envolvimento até ao seu auge, com a saída do Acordo desta potência. Deste modo, foi formulada a seguinte pergunta de investigação: *de que forma evolui o envolvimento dos Estados Unidos da América na conceção, negociação e apoio ao Acordo Nuclear Iraniano, o qual culmina na sua saída do mesmo?*

As teorias de dissuasão nuclear estabelecem-se a partir da teoria realista das Relações Internacionais, estendendo o seu domínio para considerar as consequências da guerra na Era Nuclear. A dissuasão enquanto termo relativo à estratégia nacional e diplomacia não é recente; contudo, desde o desenvolvimento das armas nucleares, este termo adquiriu uma conotação diferente e até uma especial ênfase. A teoria clássica da dissuasão foi inicialmente concebida por Bernard Brodie e foi desenvolvida, durante as décadas de 1950 e 1960, por autores como Herman Kahn, Thomas Schelling, Oskar Morgenstern, William Kaufmann e Glenn Snyder. Frank C. Zagare identifica duas vias conceptuais distintas que germinam da teoria clássica da dissuasão: a *Structural*

Deterrence Theory (também denominada neorrealista, é explanada por Morton Kaplan, Kenneth Waltz, Michael D. Intriligator & Dagobert L. Brito, e John J. Mearsheimer) e a *Decision-Theoretic Deterrence Theory* (desenvolvida por autores como Daniel Ellsberg, Herman Kahn, Thomas C. Schelling, Glenn H. Snyder e Robert Jervis). Ao contrário da *Structural Deterrence Theory* (segundo a qual a chave para a estabilidade reside na estrutura e na distribuição do poder nuclear), a *Decision-Theoretic Deterrence Theory* foca-se na interação de resultados, preferências e escolhas para determinar o comportamento conflitual entre Estados. Não obstante esta distinção, Zagare argumenta que a dissuasão é um tipo de relação do poder e simultaneamente uma relação psicológica, o que significa que as duas vertentes são complementares.

Após o fim da Guerra Fria, a dissuasão enquanto conceito e política foi muito criticada e considerada obsoleta. Dos críticos, destaca-se Alexander Wendt, o qual argumenta que a relação de inimizade entre os Estados resulta de interações e do seu contexto social, conduzindo a identidades conflituais socialmente adquiridas. Extrapolando esta teoria para a relação bilateral entre os EUA e o Irão, esse antagonismo criou uma condição de anarquia, que permitiu o regime manter o seu carácter revolucionário; todavia, a identidade e os interesses de ambos os Estados não são endémicos à estrutura internacional, pelo que a cooperação é possível. Face às anomalias lógicas e empíricas apontadas à teoria clássica da dissuasão, surgem várias explicações divergentes, divididas em dois vetores. Por um lado, extensões teóricas à dinâmica da dissuasão, focadas em quatro áreas: jogos de três atores, negociação, identificação de credibilidade, e dissuasão de terrorismo e guerra civil; e, por outro lado, teorias concorrentes à teoria clássica, como são exemplos, a teoria de transição de poder (de A. F. K. Organski) e a teoria de dissuasão perfeita (de Frank C. Zagare e D. Marc Kilgour).

Com o desenvolvimento do armamento nuclear, surgiu um paradoxo: como afirmou Kissinger¹, quanto mais poderosas são as armas, maior é a relutância em as usar. Os Estados procuraram desenvolver estas armas para manter a paz no seu território e no sistema internacional, todavia o conflito manteve-se através de armamento convencional. Portanto, surgiu a necessidade de alcançar estabilidade e travar a corrida ao armamento, para a qual contribuíram os acordos internacionais de controlo de armamento ou de desarmamento.

¹ KISSINGER, Henry A. – **Nuclear Weapons and Foreign Policy** (1957), p. 3.

Apesar de o Irão ser conhecido pela violação de direitos humanos, a dependência ocidental em táticas baseadas na confrontação política, em embargos económicos, na condenação diplomática e numa postura militar ofensiva não irá modificar o comportamento iraniano.² O Irão é intransigente na mesa das negociações e desafiante relativamente às sanções económicas, contudo, segundo a perspetiva teórica utilizada, é racional e procura a autopreservação. Muitos decisores políticos norte-americanos e israelitas consideram que o Irão é irracional, argumentando que, portanto, a lógica da dissuasão nuclear não se pode aplicar. Os demais, aceitando uma racionalidade iraniana, temem que o armamento nuclear funcione como um escudo que permita ao Irão agir mais agressivamente e aumentar o seu apoio ao terrorismo, criando uma corrida ao armamento no Médio Oriente. Todavia, os dados demonstram que todos os Estados que adquiriram armamento nuclear desde 1945, são desencorajados, por essa mesma capacidade, de agir agressivamente.³

Atualmente, e apesar de a questão da não-proliferação nuclear surgir renovada nas Relações Internacionais, é escassa a bibliografia dedicada ao Acordo Nuclear Iraniano. Neste sentido, esta dissertação tem como principal objetivo colmatar essa lacuna, destacando os EUA enquanto Parte Contratante e analisando a evolução do envolvimento dos Estados Unidos da América na conceção, negociação e apoio ao JCPOA, o qual culmina na sua saída do mesmo. Os objetivos particulares são: enquadrar a negociação e conclusão do Acordo na cronologia das relações bilaterais entre os Estados Unidos da América e a República Islâmica do Irão; compreender o Acordo enquanto um acordo de não-proliferação nuclear; analisar a polarização que se gerou em torno do Acordo, nos EUA, enumerando os seus apoiantes e opositores e comparando os seus argumentos; analisar as declarações do Presidente Donald Trump relativamente ao JCPOA, dilucidando as motivações da saída dos EUA do mesmo; e analisar quais as condicionantes na política internacional e interna nos EUA conduziram à conceção e à saída do JCPOA.

Face à pergunta de investigação previamente formulada, surgem perguntas complementares: O que representa o Acordo no que diz respeito às relações bilaterais entre os Estados Unidos da América e a República Islâmica do Irão? Em que medida se pode compreender o JCPOA como um acordo de não-proliferação nuclear? Quais são os

² BILL, James A. – **Iran and the United States: A Clash of Hegemonies** (1999), p. 46.

³ WALTZ, Kenneth – **Why Iran Should Get the Bomb** (2012), p. 4.

apoiantes e os opositores do Acordo Nuclear Iraniano, nos EUA? Em que medida convergem, ou divergem, as declarações e as tomadas de decisão dos Presidentes norte-americanos Barack Obama e Donald Trump relativamente a este acordo? O que representa a saída dos EUA do JCPOA e quais são as motivações para essa decisão?

Por último, o enquadramento histórico definido situa-se entre o início das negociações do Acordo (em 2013) e a decisão do Presidente Trump de retirar os EUA do mesmo (em maio de 2018), sendo feitas algumas alusões ao período temporal anterior a 2013.

Após a identificação da problematização, torna-se necessário explicar a justificação metodológica escolhida. Conforme referido, esta dissertação analisa o envolvimento dos EUA na conceção, negociação e apoio ao Acordo Nuclear Iraniano, destacando os EUA das demais Partes Contratantes do Acordo. Desenvolvendo uma abordagem histórica, são consultadas fontes primárias (como o texto original em língua inglesa do Acordo Nuclear Iraniano, legislação e transcrição completa de discursos, disponibilizada *online* pela Casa Branca) e fontes secundárias (tais como relatórios, estatísticas e textos de imprensa). Concomitantemente, é consultada bibliografia sobre a teoria de dissuasão nuclear, o regime de não-proliferação, a relação bilateral entre os EUA e a República Islâmica do Irão, o programa nuclear iraniano, a política estratégica da Administração Obama, as sucessivas rondas de negociação e a política da Administração Trump. Por outro lado, este trabalho baseia-se em pesquisa e análise documental e análise crítica da bibliografia. É, portanto, fundamentado em pesquisa eminentemente qualitativa, complementada por pesquisa quantitativa (como, por exemplo, de cariz económico ou de defesa).

A presente dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo dedica-se a um enquadramento teórico e encontra-se subdividido em três partes fundamentais: a primeira parte diz respeito à fundamentação técnica das armas nucleares; a segunda parte explana a teoria da dissuasão (uma teoria específica do realismo) e subsequentes críticas e desenvolvimentos teóricos recentes realizados relativamente à mesma; e a terceira parte expõe o processo de desarmamento e controlo de armamento, descrevendo e enquadrando historicamente o regime de não-proliferação nuclear e o processo de controlo deste tipo de armamento. O subcapítulo de fundamentação técnica afigura-se como essencial por forma a permitir a explicação dos conceitos essenciais relativos ao programa nuclear que constam no Acordo Nuclear Iraniano. Para permitir a

compreensão de elementos basilares deste Acordo, a introdução de um subcapítulo técnico mostrou ser uma solução profícua para apresentar esses elementos ao invés de somente os mencionar num glossário (solução que pecaria pela simplicidade) e sem desenvolver noções de física nuclear (as quais se revelarim desnecessárias e complexas para o âmbito desta tese).

O segundo capítulo analisa o Plano de Ação Conjunta Global. Começando por situar cronologicamente as relações bilaterais entre os EUA e a República Islâmica do Irão, é descrita a evolução histórica do programa nuclear iraniano e as sucessivas rondas de negociação que ocorreram ao longo de décadas na tentativa de o travar e, por fim, o capítulo termina com a explicação do Acordo Nuclear Iraniano, desde as Partes Contratantes às restrições técnicas.

O terceiro capítulo dedica-se à Administração Obama, esclarecendo a política estratégica nuclear desta Administração, o processo negocial que se estendeu desde 2013 até 2015 para a execução do JCPOA (primeiramente ocorreram negociações secretas entre os EUA e o Irão intermediadas por Omã; em seguida, rondas negociais diretamente entre as duas potências e, por fim, o Acordo final entre o denominado grupo P5+1) e a polarização que se estabeleceu nos EUA face a este acordo, dividindo o país entre apoiantes e opositores.

O quarto e último capítulo prende-se com a Administração Trump, descrevendo a importância da temática do JCPOA na campanha para as eleições presidenciais norte-americanas e a cadeia de acontecimentos e motivos que ditaram, primeiramente, a não-certificação do Acordo, por parte do Presidente Trump, em Outubro de 2017, e por fim, a saída dos EUA do mesmo, em Maio de 2018, mesmo após a comprovação do cumprimento iraniano por parte da AIEA e do apoio dos aliados norte-americanos na Europa.

CAPÍTULO I. Enquadramento Teórico

“As armas nucleares continuam a ser um instrumento crucial para a segurança das potências internacionais e para a balança do poder, bem como um obstáculo insuperável para a construção de uma sociedade internacional”.

Carlos Gaspar, 2011

1. Fundamentação Técnica

As armas nucleares são as mais mortíferas Armas de Destruição Maciça (ADM)⁴, e são, concomitantemente, as mais difíceis de obter, construir, manipular, transportar e que implicam maiores custos de produção. Contudo, apenas uma pode matar instantaneamente os habitantes de uma cidade inteira e libertar radiação que se propaga a áreas limítrofes, tornando a região inabitável durante décadas. Joseph Cirincione, Jon B. Wolfsthal & Miriam Rajkumar definem arma nuclear como:

“(…) a device with explosive energy, most or all of which is derived from fission or a combination of fission and fusion processes. Explosions from such devices cause catastrophic damage due both to the high temperatures and ground shocks produced by the initial blast and the lasting residual radiation”.⁵

O mesmo conceito é definido por Benjamin C. Garret e John Hart como: “(…) an explosive device that uses radioactive materials as the primary fuel for the explosion. This fuel undergoes either a fission or fusion reaction, resulting in the release of an enormous amount of energy”.⁶

Como se encontra explanado nas definições supracitadas, as armas nucleares podem ser subdivididas em dois tipos: a bomba de fissão nuclear (mais conhecida por bomba nuclear ou bomba atómica) e a bomba de fusão nuclear (mais conhecida por bomba termonuclear; são exemplos a bomba de hidrogénio ou a bomba de neutrões). Independentemente da categoria, este tipo de armamento é devastador por combinar fatores como o efeito de sopro, a energia térmica resultante das altas temperaturas, a

⁴ Alguns autores rejeitam o termo Armas de Destruição Maciça (ADM) por combinar, no mesmo conceito, ameaças e armas que diferem entre si no que diz respeito ao grau de letalidade, às consequências do seu uso, e à disponibilidade de medidas de proteção contra as mesmas. Desta forma, defendem que a falha na diferenciação entre armas nucleares, radiológicas, biológicas e químicas poderá traduzir-se em políticas falhadas, que pecam pela generalização. *Vd.* CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, Jon B. & RAJKUMAR, Miriam – **Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats** (2005), p. 3.

⁵ CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, Jon B. & RAJKUMAR, Miriam – **Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats** (2005), p. 6.

⁶ GARRET, Benjamin C. & HART, John – **The A to Z of Nuclear, Biological and Chemical Warfare** (2007), p. 154.

libertação de radiação (raios-X, gama e neutrões) – a qual permanece durante anos –, e o efeito eletromagnético.⁷

O núcleo de uma arma nuclear pode estar constituído por dois tipos de materiais radioativos: urânio ou plutónio. Em ambos os casos, a manufatura começa com urânio natural. O urânio é o único material fissionável encontrado na natureza, possuindo um teor de 0,71% do isótopo físsil U-235 e cerca de 99,3% do isótopo U-238. Ora, de forma a produzir combustível para os reatores de uma central nuclear e para fazer uma arma nuclear, torna-se necessário separar o isótopo U-235 e aumentar a percentagem do mesmo, passando este material por ultracentrifugadoras, num processo denominado enriquecimento. Sendo que, durante o processo de enriquecimento de urânio, o efeito de separação dos isótopos numa ultracentrifugadora é reduzido, a obtenção da concentração desejada do isótopo U-235 consubstancia-se na passagem sequencial do gás enriquecido por inúmeras unidades conectadas em série e em paralelo, formando o que denomina por cascatas de separação de isótopos.

Considerando o grau de enriquecimento a que o minério é exposto, podemos classificar o urânio em duas categorias: LEU⁸ (urânio fracamente enriquecido) e HEU⁹ (urânio altamente enriquecido). O primeiro possui um teor de U-235 entre 0,71% e 20% e é aquele que se destina, também, a combustível nuclear das centrais de produção elétrica. Destaca-se ainda a subcategoria SEU¹⁰ (urânio levemente enriquecido), urânio que possui entre 0,9% e 2% de U-235. O LEU é tipicamente usado a taxas entre os 3% e os 5% do isótopo U-235, visto ser a percentagem necessária para provocar uma reação de fissão nuclear nos reatores de água leve. Este tipo de urânio também é utilizado em reatores de investigação, a taxas entre os 12% e os 19,75% de U-235. A segunda categoria possui um teor de U-235 superior a 20% e é usado em certos reatores de neutrões rápidos. Quando o urânio se destina para uso militar, o teor de U-235 ultrapassa os 85%, sendo que, geralmente, o urânio utilizado para armas nucleares deve ser enriquecido a taxas entre os 80% e os 90% de U-235.

⁷ SILVA, Teresa de Almeida e – Armas de Destruição em Massa: a ameaça nuclear, radiológica, biológica e química. In DUQUE, Raquel; NOIVO, Diogo & SILVA, Teresa de Almeida e **Segurança Contemporânea** (2016), pp. 209-210.

⁸ Na sigla inglesa, significando *Low Enriched Uranium*.

⁹ Na sigla inglesa, significando *Highly Enriched Uranium*.

¹⁰ Na sigla inglesa, significando *Slightly Enriched Uranium*.

O outro material utilizado em núcleos de armas nucleares, o plutônio, pode tornar-se um material físsil através da irradiação de urânio num reator nuclear, processo que permite a desintegração radioativa do mesmo, isto é, a transformação de parte do urânio em plutônio-239.¹¹ Após a irradiação, é necessário separar o plutônio contido no combustível irradiado do urânio e resíduos altamente radioativos, num processo denominado por reprocessamento.

O processo de enriquecimento é apenas um dos passos do denominado Ciclo de Combustível Nuclear. Este compreende a mineração, a refinação, o enriquecimento, a produção de combustível, a recuperação de materiais físseis a partir de combustível irradiado e a reutilização desses materiais.¹² Visto que a maior parte das tecnologias, materiais e equipamento utilizado neste ciclo possui duplo uso, isto é, pode ser usado tanto para objetivos civis, como militares, existem preocupações sobre o seu potencial desvio ou uso indevido.

2. A Dissuasão na Era Nuclear

2.1. Conceptualização

No sentido lato, a dissuasão visa impedir um adversário de recorrer a determinados meios de coação perante uma ameaça que receia e que é de concretização plausível.¹³ Deriva de um cálculo desfavorável entre as potenciais vantagens ou benefícios no caso de se levar a efeito uma determinada ação, e os riscos ou custos inerentes a essa ação, dadas as possibilidades do adversário. A dissuasão é, essencialmente, de natureza psicológica e é produto de dois fatores: a capacidade material e a plausibilidade (ou credibilidade), aos quais se acrescenta a fidelidade da comunicação e a incerteza. “A estratégia da dissuasão é, assim, como que a chave da estratégia contemporânea”.¹⁴ Esta dinâmica classifica-se em vários tipos: quanto às atitudes, pode ser ofensiva (impedindo o adversário de se opor a uma ação que se pretende executar), defensiva (impedindo o adversário de executar uma ação que se receia) ou de cobertura (impedindo a intervenção de uma terceira potência). Quanto aos beneficiários, pode ser

¹¹ The New York Times – **The Iran Nuclear Deal: A Simple Guide** (2015).

¹² GARRET, Benjamin C. & HART, John – **The A to Z of Nuclear, Biological and Chemical Warfare** (2007), p. 153.

¹³ COUTO, Abel Cabral – Estratégia de Dissuasão. *In* **Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso, Vol. 2** (1989), pp. 59-61

¹⁴ *Ibidem*, p. 59.

direta (resultando do efeito dos meios dos antagonistas) ou indireta (resultando do efeito dos meios de terceiras potências). Quanto aos efeitos, pode ser total (estendendo-se a todas as formas e intensidades de coação) ou limitada (limitando-se a certas formas de ação).¹⁵

As teorias de dissuasão estabelecem-se a partir da teoria realista, também denominada por realismo político ou *realpolitik*, a qual se impõe, no estudo das Relações Internacionais, como a escola dominante entre teóricos e decisores políticos.

O realismo surge no início do século XX como contraposição ao pensamento idealista, por autores como E. H. Carr, Hans J. Morgenthau, Raymond Aron e Kenneth Waltz. O contexto histórico – a iminência da Segunda Guerra Mundial e a impossibilidade de encontrar métodos pacíficos de resolução do conflito –, conduz ao pessimismo generalizado e à crença, em Carr, que a tentativa de construir e alicerçar uma nova ordem internacional sob os métodos idealistas de Direito Internacional teria conduzido à Segunda Guerra Mundial. Deste modo, o realismo surge como resposta a este contexto histórico, sendo concomitantemente influenciado pelo mesmo.

O programa da escola realista possui como ponto de partida a extensa tradição teórica de autores como Tucídides, Maquiavel e Thomas Hobbes, partilhando algumas premissas fundamentais. Essas premissas são a centralidade do Estado enquanto principal ator nas relações internacionais; a procura pela sobrevivência; a função do poder enquanto garante dessa sobrevivência (de forma independente – autoajuda – ou através de alianças); e a anarquia internacional. Existem, ainda, duas características comuns: a ênfase no sistema internacional e um pessimismo pronunciado em relação à natureza humana (o qual é ultrapassado por Waltz, mas partilhado pela maioria dos realistas).

No paradigma realista, o sistema internacional, tal como no estado pré-societal de Hobbes, não possui uma autoridade. Este é o ponto de partida do realismo: a inexistência de um Leviatã – uma autoridade soberana que tenha o monopólio do uso legítimo da coerção – torna o sistema internacional numa ordem anárquica, comparável ao estado de natureza hobbesiano, e os Estados dependem apenas de si próprios para sobreviver. Sendo que cada Estado deve providenciar a sua própria segurança, a maioria dos realistas defende que o mecanismo mais eficiente para manter a ordem é a balança de poder. Por outras palavras, quando o poder está igualmente distribuído pelos atores do sistema, a paz

¹⁵ *Ibidem*, pp. 61-62.

é provável, já que nenhum Estado possui um incentivo para alterar o *status quo*. Pelo contrário, uma distribuição assimétrica de poder permite que os Estados mais fortes procurem maximizar o seu poder. Como refere Mearsheimer “Power inequalities invite war by increasing the potential for successful aggression; hence war is minimized when inequalities are least”.¹⁶ Deve existir um equilíbrio elementar entre as principais potências internacionais por forma a impedir as tentações de domínio ou unificação imperial; aliás, Aron considerava o equilíbrio como a única regra da Política Internacional. Em Morgenthau, o equilíbrio é inevitável e indispensável, apesar de ser naturalmente instável e dinâmico e, perante a diversidade de manifestações do equilíbrio de poder, a formação de alianças surge historicamente como a mais importante para garantir a autonomia dos Estados e a paz.¹⁷

No realismo clássico, a política internacional é considerada como um jogo que consiste no uso e na procura de poder: o poder é simultaneamente o objeto e o objetivo. Em Morgenthau, as relações internacionais dizem respeito à prossecução, pelos Estados, de interesses definidos em termos de poder. Adotando a conceção hobbesiana de poder (segundo a qual “o homem é o inimigo do homem”¹⁸), Morgenthau argumenta que o poder está sempre presente em todas as relações humanas e sociais e que as relações de poder são pervasivas. Não obstante, deve ser sobrelevado que o sistema internacional conjuga a anarquia formal com a oligarquia prática: existe uma hierarquia de poder sob a qual um pequeno grupo de Estados, pelo poder que detém, organiza o sistema internacional consoante os seus interesses. A conceção de interesse nacional é introduzida por Carr e pode ser considerada como a primeira definição formal do pensamento da escola realista. De acordo com a noção de interesse nacional, não existe nenhuma harmonia natural de interesses entre os Estados (ao contrário do defendido pelo Idealismo). Segundo Morgenthau, o Estado define o interesse nacional em termos de poder, e a Política pode visar um destes três objetivos: manter o poder, aumentar o poder ou demonstrar o poder. Esses três objetivos manifestam-se, respetivamente, na

¹⁶ MEARSHEIMER, John J. – **Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War** (1990), p. 18.

¹⁷ MORGENTHAU, Hans J. – **A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz** (2003), pp. 322 & 344.

¹⁸ Ou, em latim, *Homo homini lupus*, expressão primeiramente introduzida por Plauto e, posteriormente, presente em Thomas Hobbes na introdução da obra “*Do Cidadão*” (publicada em 1642). Em *O Leviatã*, Hobbes afirma que “(...) a condição do homem é uma condição de guerra de todos contra todos.” (Vd. HOBBS, Thomas – «Da primeira e segunda leis naturais, e dos contratos». In *Leviatã*, p. 112).

manutenção do *status quo*, na expansão ou na busca por prestígio.¹⁹ Em Morgenthau, o interesse definido como poder é um conceito universalmente definido, todavia varia consoante o contexto e o lugar nos quais esse poder é exercido: “O realismo parte do princípio de que o seu conceito-chave de interesse definido como poder constitui uma categoria objetiva que é universalmente válida, mas não outorga a esse conceito um significado fixo e permanente”²⁰. Aron argumenta que a definição deste conceito é impossível devido à multiplicidade de concepções diferentes, e até antagónicas, que as forças políticas, sociais e ideológicas têm. Contudo, considera que a diplomacia e a guerra são duas faces da mesma moeda por partilharem o mesmo objetivo, a defesa do interesse nacional: “Let us agree to call strategy the conduct of military operations as a whole, and diplomacy the conduct of relations with other political units. Strategy and diplomacy will both be subordinate to politics, that is, to the conception on the part of the collectivity or its leaders of the national interest”²¹.

Em 1979, Waltz publica a obra “Theory of International Politics”, estabelecendo a teoria neorrealista: não rejeita as raízes, as premissas e as influências da escola realista, todavia torna-a mais rigorosa. A teoria de Waltz não se preocupa com a ética ou moral, dispensando por completo as concepções sobre natureza humana e considerando que o comportamento dos Estados se explica somente pela natureza do sistema internacional. A única característica intrínseca aos Estados que é importante em Waltz é o poder relativo, isto é, o lugar do Estado na distribuição de capacidades internacionais.²² Situando-se no debate teórico agente-estrutura, o autor afirma que a estrutura não se reduz à soma das partes que a compõem; por outras palavras, separando o sistema das unidades que o compõem, os Estados são unidades abstratas do sistema, equivalentes entre si. Waltz critica os realistas clássicos por analisarem a política internacional de dentro para fora (dos Estados para o sistema): segundo o autor, o comportamento das unidades resulta da natureza do sistema, e não o seu contrário e a anarquia internacional é a causa estrutural da permanente recorrência de conflitos.

Kenneth Waltz argumenta que uma estrutura – qualquer estrutura, não apenas a estrutura internacional – é definida em três características. A primeira característica é o

¹⁹ MORGENTHAU, Hans J. – **A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz** (2003), pp. 6-7.

²⁰ *Ibidem*, p. 16.

²¹ ARON, Raymond – **Peace and War: A Theory of International Relations** (2017), p. 24.

²² CRAVINHO, João Gomes – **Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo** (2002), p. 202.

princípio da sua organização, que pode ser hierárquica ou anárquica. Retomando Aron, repete a distinção entre sistemas hierárquicos e sistemas anárquicos, defendendo que o sistema internacional tem uma estrutura anárquica horizontal e descentralizada. “Os sistemas políticos internacionais, como os mercados económicos, são formados pela cooperação de unidades egoístas. (...) Se essas unidades vivem, prosperam, ou morrem, depende dos seus próprios esforços”.²³

A segunda característica é a definição da especificidade funcional das suas unidades. As unidades caracterizam-se pelo sistema de auto-ajuda: devido à anarquia internacional, todas as unidades devem realizar a mesma função – a preservação da sua sobrevivência. Por outras palavras, apesar de distintos, os Estados são funcionalmente idênticos: “A anarquia impõe relações de coordenação entre as unidades de um sistema, e isso implica a sua semelhança. (...) enquanto a anarquia durar, os estados permanecem unidades semelhantes”.²⁴ Alinhado com Morgenthau e Aron contra Carr, Waltz defende que os Estados, numa lógica de sobrevivência, procuram maximizar a sua segurança para garantir a sua posição relativa no sistema internacional. Todavia, enquanto no realismo clássico o poder é visto simultaneamente como objetivo e como meio para atingir outros objetivos, no neorrealismo é apenas um meio; o poder é tido como um instrumento indispensável para garantir o objetivo fundamental dos Estados – a segurança –, através da qual mantêm a sua posição no sistema internacional. Por outro lado, mediante a afirmação realista da propensão inevitável dos Estados para a acumulação de poder, o neorrealismo aponta para a possibilidade de o excesso de poder ser indesejável ou, até mesmo, prejudicial, por poder atrair coligações rivais. Um Estado que acumula muito poder em relação aos outros Estados deve distribuir o poder entre aliados de forma a assegurar a sua posição de liderança por mais tempo.²⁵ Destarte, os Estados são obrigados, não só a preocupar-se com a sua segurança, como também a olhar para os outros Estados como ameaças potenciais, tendo de ajustar a sua posição no sistema internacional de acordo com a sua leitura do poder dos outros Estados e de si próprios; o resultado desta movimentação é o equilíbrio do poder. Quando existe uma ameaça hegemónica, os Estados formam uma aliança entre si, originando a balança de poder, conceito que adota de Morgenthau. Contudo, por vezes, esta lógica falha e o sistema internacional muda.

²³ WALTZ, Kenneth N. – **Teoria das Relações Internacionais** (2002), p. 129.

²⁴ *Ibidem*, p. 132.

²⁵ *Ibidem*, p. 203.

Por fim, a terceira característica é a distribuição das capacidades entre as unidades, que pode ser bipolar ou multipolar. A teoria da mudança faz duas distinções: a mudança sistémica, isto é, a mudança na natureza do sistema internacional, que ocorre aquando da passagem de um sistema de estrutura anárquica para um de estrutura hierárquica, ou vice-versa; e a mudança na distribuição das capacidades, isto é, nas estruturas bipolares e multipolares. Waltz considera que a distribuição das capacidades muda frequentemente e adquire configurações diferentes mediante a avaliação do poder dos Estados: “O poder é estimado pela comparação das capacidades de um certo número de unidades”.²⁶ Por isso, como a anarquia é uma característica imutável e a auto-ajuda decorre desta, a única mudança possível em Waltz é a transformação de um sistema bipolar para multipolar. Waltz acrescenta, separando-se dos realistas clássicos, que os sistemas bipolares são mais estáveis que os multipolares: devido à diminuição do número de polos, a bipolaridade reduz a margem de incerteza e a dependência das potências internacionais de aliados (que as podem arrastar para guerras indesejáveis), aumentando o equilíbrio e autonomia dos Estados. Esta autonomia garante a estabilidade do sistema, especialmente durante a Guerra Fria, quando as armas nucleares impediam a existência de uma guerra racional.

Em suma, a escola realista das relações internacionais desenvolve uma abordagem estadocêntrica, baseada em unidades egoístas, racionais e indiferenciadas entre si, conduzidas, ou pela sua natureza (realismo clássico) ou pelo seu ambiente (neorrealismo), para maximizar o seu poder (realismo clássico) ou a sua segurança (neorrealismo).

2.2. A Teoria Clássica da Dissuasão

A teoria clássica (ou racional) da dissuasão foi inicialmente concebida por Bernard Brodie e foi desenvolvida, durante as décadas de 1950 e 1960, por investigadores como Herman Kahn, Thomas Schelling, Oskar Morgenstern, William Kaufmann e Glenn Snyder. Enquanto ferramenta descritiva, a teoria procura explicar o sistema internacional e as suas partes constituintes; como ferramenta normativa, os decisores políticos norte-americanos e soviéticos utilizavam-na, durante a Guerra Fria, como um guia de ação. Nas palavras de Frank. C. Zagare:

“Deadly nuclear weapons and a carefully maintained strategic balance were the twin pillars upon which this global nirvana rested. Each was seen as a necessary condition for peace and stability. Thus, the superpowers were

²⁶ *Ibidem*, p. 138.

simultaneously enjoined not to “build down” by dramatically reducing their ability to inflict unacceptable damage on one another, and not to “build up” by seeking unilateral advantage. If ever there was a theory that enshrined the status quo, this was it.”²⁷

A teoria clássica da dissuasão parte da base conceptual realista, estendendo o seu domínio para considerar as consequências da guerra na Era Nuclear²⁸.

Henry Kissinger argumenta que, na Era Nuclear, a natureza da guerra se alterou: a velocidade e o poder destrutivo das armas modernas acabaram com a invulnerabilidade norte-americana, e a polarização do poder mundial reduziu a sua tradicional margem de segurança, obrigando os EUA a conduzir uma política mais cautelosa, por forma a impedir uma alteração significativa na balança de poder. Deste modo, a tradicional estratégia norte-americana – que consistia em reservar a intervenção militar para uma ameaça inequívoca –, deixa de ser possível por dois motivos: por um lado, uma ameaça pode tornar-se inequívoca muito rapidamente; por outro lado, e sendo que as consequências do uso deste tipo de armamento são temíveis, não existe um *casus belli* no qual haverá uma indubitável justificação moral para usar a força.²⁹ Assim, no pós-guerra, surge um dilema norte-americano, que pode ser descrito como a procura de um puro caso de agressão, no qual haja uma harmonia entre a doutrina militar e os princípios democráticos norte-americanos. Por outro lado, a tecnologia nuclear tornou possível, pela primeira vez, a mudança da balança de poder através, somente, de desenvolvimentos dentro do território de um Estado. E, como o poder das armas aumentou, as formas de ataque multiplicaram-se, não só militarmente, como também política e psicologicamente.

Enquanto potência *status quo*, o problema estratégico dos EUA é clarificar quais são as transformações estratégicas a que está preparado resistir. Por isso, segundo Kissinger, a chave para o estabelecimento de uma doutrina estratégica é a compreensão dos elementos de superioridade dos EUA e a capacidade de os aplicar mais rápida e eficientemente que o opositor, quer através da escolha de um campo de batalha vantajoso, quer pela melhor utilização do armamento. O conceito de poder é considerado de forma literal, não existindo nenhuma correlação entre força e diplomacia: o objetivo da guerra é a vitória; o da diplomacia, é a paz. Neste contexto, a doutrina estratégica procura

²⁷ ZAGARE, Frank C. – **Classical Deterrence Theory, A Critical Assessment** (1995), p. 366.

²⁸ A Era Nuclear, também denominada por Era Atómica, diz respeito ao período histórico iniciado com a detonação da primeira arma nuclear, no teste *Trinity*, a 16 de julho de 1945.

²⁹ KISSINGER, Henry A. – **Nuclear Weapons and Foreign Policy** (1957), p. 10.

traduzir o poder em políticas, contrabalançando o peso dos aspetos físico e psicológico da dissuasão. Contudo, a doutrina estratégica norte-americana “(...) left no room for intermediate positions between total peace and total war”³⁰; por outras palavras, a dependência na guerra total como principal meio dissuasor e, ao mesmo tempo e paradoxalmente, a impossibilidade do seu recurso, impede o estabelecimento desse equilíbrio:

“Perhaps the basic problem of strategy in the nuclear age is how to establish a relationship between a policy of deterrence and a strategy for fighting a war in case deterrence fails. The temptation of strategic doctrine is to seek to combine the advantages of every course of action: to achieve maximum deterrence but also to do so at minimum risk”.³¹

Ao contrário de Kissinger, Bernard Brodie afirma ser possível atingir um equilíbrio na doutrina estratégica, já que a estratégia de dissuasão assenta na premissa de que os resultados favoráveis de uma guerra total nunca serão suficientes para justificar o seu custo: “Stability is achieved when each nation believes that the strategic advantage of striking first is overshadowed by the tremendous cost of doing so”.³² Brodie afirma que a rejeição da ideia de guerra preventiva comprometeu os EUA a uma estratégia de dissuasão, conduzindo à necessidade de um ajustamento doutrinal, especialmente no que concerne à diminuição da relevância do princípio ofensivo e ao reforço de medidas de segurança das forças retaliatórias.

A dissuasão enquanto termo relativo à estratégia nacional e diplomacia não é recente; a ameaça da guerra foi sempre um instrumento diplomático usado para dissuadir outro Estado de tomar uma decisão militar ou política que o primeiro considerava indesejada. Contudo, desde o desenvolvimento das armas nucleares, este termo adquiriu uma conotação diferente e, até, uma especial ênfase. Na Era Nuclear, a estratégia de dissuasão é diferente em diversos aspetos: a ameaça tem de ser absolutamente eficiente e a dissuasão só obtém significado enquanto política estratégica quando há confiança suficiente de que o instrumento retaliatório em que se baseia (neste caso, armas nucleares) não irá ser colocado em funcionamento. Todavia, e mesmo não sendo usado, esse instrumento tem de ser mantido num estado de absoluta eficiência e prontidão. Como afirma o autor, “In short, we expect the system to be always ready to spring while going

³⁰ *Ibidem*, p. 29.

³¹ *Ibidem*, p. 132.

³² BRODIE, Bernard – Anatomy of Deterrence. *In Strategy in the Missile Age* (1959), p. 303.

permanently unused”.³³ A retaliação justifica-se apenas como resposta direta a um ataque inimigo, quer diretamente aos EUA, quer aos seus aliados; isto é, enquanto potência *status quo*, os objetivos de mínima segurança norte-americana são, não só a própria independência, como também a de outros Estados.

Bernard Brodie argumenta que a destruição consideravelmente abaixo do nível de “máxima dissuasão possível” pode comportar apenas dissuasão ligeiramente inferior: imaginando um gráfico desta situação, na curva do efeito dissuasor, cada unidade adicional de destruição ameaçada corresponde progressivamente a ganhos diminuídos de dissuasão.³⁴ Quando afirma que a “máxima dissuasão possível” depende da capacidade de ganhar, Brodie sugere que existe, pela primeira vez na dissuasão, uma comparação no grau de prejuízo que pode ser sofrido por cada lado. É uma platitude que dissuasão signifique obrigar o opositor a considerar, num ambiente de incerteza, o possível custo elevado de atacar os EUA contra o expectável ganho de o fazer. O seu ganho não pode ser medido simplesmente em termos da destruição dos EUA, exceto se tal destruição provocar um ato ou condição que acabe com a ameaça (por exemplo, rendição ou obliteração militar). Brodie admite que a destruição que falhe em produzir tal efeito, poderá não ter qualquer ganho: aceitar uma enorme destruição simplesmente para infligir maior destruição ao inimigo demonstra falta de racionalidade. Temos de esperar que, em certas condições nas quais existe a convicção de que um ataque inimigo está iminente, a postura dissuasora tenderá a colapsar ou a ser desconsiderada. Isto significa que a racionalidade na qual a dissuasão se deve basear é frangível. Brodie contesta, ainda, a ideia de que um Estado indiferente à perda de cidades individuais não pode ser dissuadido em termos de perda individual, somente pela perda da guerra. Este facto afeta a dinâmica da dissuasão, contudo não é suficiente para a subverter.³⁵

Após o fim do monopólio atômico, a dissuasão já não podia ser comensurada em números absolutos de bombas ou aviões, pelo que o potencial valor dissuasório de uma força numericamente inferior pode ser o maior de sempre. Segundo Brodie “Deterrence per se does not depend on superiority”: a dissuasão é relativa, e não absoluta.³⁶ Isto significa que a sua eficiência deve ser medida, não só pela quantidade de poder que se controla, mas também pelos incentivos que pressionam tal poder a agir ofensivamente (e

³³ *Ibidem*, pp. 271-273.

³⁴ *Ibidem*, p. 276.

³⁵ *Ibidem*, pp. 279-280.

³⁶ *Ibidem*, p. 275.

são variáveis a mudanças políticas, militares e/ou tecnológicas): “The degree of incentive to aggression governs the magnitude of the deterrence problem”.³⁷ Estamos perante a perspectiva de um impasse, não em termos de equidade de poder, mas sim em interpretação de riscos. Contudo, o impasse nuclear não deve ser confundido com paridade nuclear. Este acontece porque, a dado momento, superioridade em poder destrutivo deixa de conduzir a ganhos estratégicos. Nesta situação, a dissuasão torna-se um problema complexo. A capacidade de dissuasão é frequentemente confundida com a capacidade de ganhar a guerra, o que não significa que os EUA não tenham interesse em a ganhar. A decisão entre guerra e paz complica-se pela consciência que uma guerra total pode significar uma catástrofe, pelo que esta se torna somente um recurso de última instância, a desencadear apenas se a sobrevivência nacional estiver inequivocamente ameaçada. Todavia, se o impasse nuclear dissuade a condução de uma guerra total, isso não é verdade com outros tipos de conflito; aliás, pode até encorajá-los. O lado que conseguir ganhar sem recorrer a guerra total ganha vantagem psicológica por compelir o opositor a decidir se deve recorrer à retaliação total.

Frank C. Zagare identifica duas vias conceptuais distintas, mas complementares, que germinam da teoria clássica (ou racional) da dissuasão: a *Structural Deterrence Theory* e a *Decision-Theoretic Deterrence Theory*.

A *Structural Deterrence Theory*, também denominada neorrealista, é uma variante ou extensão da teoria da balança de poder (*vide* página 16 desta dissertação), a par com outras teorias sistémicas ou estruturais de guerra, e afirma que a chave para a estabilidade internacional se encontra na distribuição do poder no sistema e entre as grandes potências.³⁸ Entre os seus autores, destacam-se Morton Kaplan, Kenneth Waltz, Michael D. Intriligator & Dagobert L. Brito, e John J. Mearsheimer. A maioria dos teóricos defende que, quando uma relação de paridade se combina com os custos de uma guerra nuclear, uma guerra deliberada – racional – é impensável. O balanço nuclear é invulgarmente robusto e estável, pelo que a inexistência de um conflito entre as superpotências, durante a Guerra Fria, é explicada pela “balança de terror”, isto é, a combinação entre a paridade e a devastação que as armas nucleares poderiam causar. Quando combinado com as tendências estabilizadoras do sistema bipolar, existe estabilidade na ordem mundial. Por outras palavras, a dissuasão estrutural parte do

³⁷ *Ibidem*, p. 281.

³⁸ ZAGARE, Frank C. – *Classical Deterrence Theory: A Critical Assessment* (1995), p. 368.

princípio de que a balança de poder, juntamente com os custos avultados de uma guerra nuclear, impede o conflito: a estrutura *per se* dissuade. É importante considerar, também, outros aspetos, como a natureza da tecnologia (quer ofensiva, quer defensiva).

A relação intrincada entre a estrutura, o custo da guerra e as características do armamento foi exposta num modelo formal, e respetiva representação gráfica, desenvolvidos por Intriligator & Brito. O modelo representa as premissas gerais desta teoria: dois Estados, A e B, possuem uma relação de desconfiança e medo, semelhante ao estado de natureza de Hobbes; são Estados racionais, reconhecendo os custos de uma guerra nuclear; não se consideram valores como ética, moral ou lei; e o custo de guerra é determinado pelo número de armas em cada arsenal, as suas características e a “grande estratégia” (a qual envolve duas decisões críticas – a escolha dos alvos e a escolha da cadência de tiro). O comportamento dos Estados nesse gráfico constitui as principais deduções deste modelo, e corresponde aos pilares da teoria clássica de dissuasão.³⁹

A partir deste axioma, podem ser retiradas várias conclusões.⁴⁰ Em primeiro lugar, as corridas quantitativas ao armamento, por aumentarem o custo de guerra, diminuem a sua probabilidade; isto é, assim que os custos absolutos de guerra aumentam, *ceteris paribus*, a probabilidade da guerra diminui. Por este motivo, a maioria dos teóricos opôs-se aos esforços bilaterais e unilaterais de desarmamento que surgiram nos anos 1980. Em segundo lugar, estes teóricos defendem que os sistemas estratégicos de defesa antimíssil – nomeadamente, os sistemas ABM – são desestabilizadores, tendo apoiado a limitação dos mesmos sob o Tratado SALT I. Em terceiro lugar, as corridas qualitativas ao armamento, por diminuírem o custo de guerra e permitirem que um dos lados obtenha vantagem retaliatória, aumentam a instabilidade. Em quarto lugar, a proliferação seletiva de armas nucleares promove a paz e a previne a guerra, devido à robustez do regime de dissuasão nuclear. Alguns autores, como Kenneth Waltz ou Mearsheimer, defendem ainda a disseminação prudente de tecnologia nuclear, exceto a Estados que sejam governados por líderes irracionais; esta questão, todavia, é inconsistente com a hipótese fundamental do realismo na qual os Estados são indiferentes entre si e racionais. Por último, a guerra accidental é a grande ameaça à paz porque, como a existência de paridade e os custos elevados de uma guerra nuclear tornam a guerra deliberada improvável, é mais provável que as guerras nucleares ocorram por engano.

³⁹ *Ibidem*, pp. 369-373.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 369-373.

A segunda via conceptual da teoria clássica de dissuasão é a *Decision-Theoretic Deterrence Theory*⁴¹, uma teoria estrutural do conflito entre Estados, isto é, uma teoria de tomada de decisões, desenvolvida por autores como Daniel Ellsberg, Herman Kahn, Thomas C. Schelling, Glenn H. Snyder e Robert Jervis. Ao contrário da *Structural Deterrence Theory* (segundo a qual a chave para a estabilidade reside na estrutura e na distribuição do poder nuclear), a *Decision-Theoretic Deterrence Theory* foca-se na interação de resultados, preferências e escolhas racionais para determinar o comportamento conflitual entre Estados.⁴² É um ramo da tomada de decisões da Teoria Clássica da Dissuasão, e parte da dedução estruturalista de que a guerra nuclear possui um preço tão elevado que somente um líder irracional poderá considerá-la como meio de resolução de um conflito e, portanto, apenas guerras irracionais e acidentais são possíveis. A maioria dos teóricos ilustra esta teoria através do jogo da galinha: enquanto jogo de soma nula, representa a ideia de que, na Era Nuclear, os Estados têm o interesse comum de evitar a guerra; enquanto jogo entre duas entidades, representa o sistema bipolar.

Frank C. Zagare argumenta que a forma mais simples e eficaz de descrever conceptualmente esta teoria é através da consideração do jogo da galinha segundo o modelo desenvolvido por Ellsberg, denominado “*critical risk model*”. Este modelo assenta em três hipóteses, que são partilhadas pelos teóricos da *Decision-Theoretic Deterrence Theory*: primeiramente, os Estados possuem informação incompleta; em seguida, os Estados fazem estimativas subjetivas, baseadas em relatórios de *Intelligence*, experiência passada, entre outros; por fim, os Estados usam essas estimativas e escolhem o modo de ação que permita maximizar os resultados. O risco crítico ocorre quando a utilidade expectável de duas estratégias é equivalente, pelo que os decisores políticos devem agir de forma a reduzir o risco crítico do outro jogador, aumentando a probabilidade de estes desistirem: “The best way to assure victory during a crisis, then, was to make the opponent believe that concession was impossible”.⁴³ Concluindo, a *Decision-Theoretic Deterrence Theory* funciona como uma extensão da *Structural Deterrence Theory*:

“[A]s Leng so nicely puts it, the realist [i.e., the Structural Deterrence theorist’s] paradox is that one must prepare for war to maintain peace; the

⁴¹ O autor utiliza o termo *Decision-Theoretic Deterrence Theory* para incluir as abordagens da teoria da dissuasão referentes à utilidade e teoria dos jogos, assim como todos os tratamentos informais que presumem agentes racionais.

⁴² ZAGARE, Frank C. – **Classical Deterrence Theory: A Critical Assessment** (1995), p. 373.

⁴³ *Ibidem*, p. 375-376.

conflict strategists' [i.e., the Decision-Theoretic Deterrence theorist's] extension of the paradox is that one must credibly threaten war to avoid it, and threaten to escalate a crisis to end it".⁴⁴

Zagare defende que a teoria clássica da dissuasão deve considerar ambas as vertentes: a dissuasão é um tipo de relação de poder (e o poder é uma determinante crítica da estrutura do sistema) e é, simultaneamente, uma relação psicológica, o que implica a sua compreensão em termos de tomada de decisão.⁴⁵

Após o fim da Guerra Fria, a dissuasão enquanto conceito e política foi intensamente criticada e julgada como obsoleta, especialmente pela sua ineficiência contra aqueles que não são passíveis de ser dissuadidos (como terroristas). Como afirma Frank C. Zagare, "Twenty years ago philosopher Anthony Kenny could confidently assert that deterrence was «the key concept for the understanding of the strategy and diplomacy of the age». Obviously, much has transpired since Kenny made his claim".⁴⁶ Contudo, e parafraseando Mark Twain, Zagare argumenta que as notícias da morte da teoria da dissuasão foram manifestamente exageradas: foram conduzidos múltiplos trabalhos de investigação e a sua relevância política permanece. Isto acontece por dois motivos: por um lado, as teorias alternativas têm sérias limitações; e, por outro lado, a dissuasão constitui uma básica relação humana que se transcende a época e o inimigo: "(...) deterrence, and the theories that seek to understand it, stand at the very center of the discipline of international politics".⁴⁷

2.3. Críticas

Alexander Wendt, teórico da teoria construtivista das Relações Internacionais, defende uma análise bastante distinta das teorias realista e neorrealista e, consequentemente, da teoria de dissuasão clássica. Wendt afirma partilhar as cinco hipóteses realistas de Mearsheimer – a política internacional é anárquica, os Estados têm capacidades ofensivas, não podem estar 100% certos das intenções dos outros, desejam sobreviver, e são racionais) –, assim como duas outras hipóteses: a consideração dos Estados como unidades de análise e a importância da teorização sistémica, ou de terceiro nível. Todavia, diverge de Mearsheimer em dois aspetos fundamentais: por um lado,

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 376-377.

⁴⁵ ZAGARE, Frank C. – **Deterrence is Dead. Long Live Deterrence** (2006), p. 116.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 115.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 117.

argumenta que o neorrealismo não é suficientemente estrutural, porque só considera os efeitos da estrutura no comportamento estatal, ignorando os seus efeitos nas identidades e interesses estatais. Por outro lado, enquanto que os neorrealistas defendem que a estrutura é somente constituída pela distribuição de capacidades materiais, os construtivistas argumentam que também decorre de relações sociais.⁴⁸

De acordo com o construtivismo, as estruturas sociais são fenómenos coletivos que confrontam indivíduos enquanto factos sociais externamente existentes e possuem três elementos. Em primeiro lugar, estas estruturas são definidas por conhecimentos partilhados, os quais constituem os atores e determinam a natureza da relação inter-estatal: ou cooperativa (comunidade de segurança), ou conflituosa (dilema de segurança). A probabilidade de aumento das capacidades nucleares é menor numa comunidade de segurança do que num dilema de segurança.⁴⁹ Em segundo lugar, as estruturas incluem recursos materiais, os quais apenas adquirem significado através da estrutura de conhecimento partilhado na qual estão integrados. Para ilustrar este argumento, Wendt afirma que 500 armas nucleares britânicas são menos ameaçadoras para os EUA do que cinco armas nucleares norte-coreanas porque a Grã-Bretanha é amiga dos EUA e a Coreia do Norte não o é; visto que amizade e inimizade resultam de entendimentos partilhados, a noção neorrealista de uma estrutura estritamente materialista não explica esta questão.⁵⁰ Em terceiro lugar, as estruturas sociais existem apenas nas práticas, e não nos atores ou nas capacidades materiais. Os teóricos construtivistas defendem que a guerra ocorre de dois elementos, a estrutura e a agência: a estrutura social do sistema possibilita a ação porque constitui os atores com certas identidades e interesses, e as capacidades materiais com certos significados; a agência e a interação produzem e reproduzem estruturas de conhecimento partilhado. Por vezes, os Estados entram em dilemas de segurança e em guerra, isto é, em comportamento de *realpolitik*. Isto ocorre porque, segundo Wendt, tal comportamento é uma profecia autocumprida⁵¹: do lado da agência, o que os Estados fazem uns aos outros afeta a sua estrutura social numa lógica de reciprocidade (se um

⁴⁸ WENDT, Alexander – **Constructing International Politics** (1995), pp. 71-72.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 78.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 73. Henry Kissinger admite a falta de evidência científica para corroborar que o nível de armamento *per se* produz a tensão entre as potências. Em 1957, a Grã-Bretanha tinha uma força aérea e um stock nuclear capaz de danificar seriamente os EUA, todavia este facto não causava qualquer preocupação aos EUA; da mesma maneira, a Grã-Bretanha não procurou impedir o desenvolvimento da força naval dos EUA a um nível superior ao seu. Segundo Kissinger, isto acontece porque os interesses vitais das duas potências estão suficientemente harmoniosos para concederem uma certa confiança das suas intenções. *Vd.* KISSINGER, Henry A. – **Nuclear Weapons and Foreign Policy** (1957), p. 208.

⁵¹ WENDT, Alexander – **Constructing International Politics** (1995), p. 77.

Estado se militarizar, os outros Estados sentir-se-ão ameaçados, criando dilemas de segurança nos quais os Estados definem identidades e interesses egoístas); do lado da estrutura, a capacidade de os Estados revisionistas criarem a guerra de todos contra todos depende da estrutura de conhecimento partilhado, a qual depende das interações passadas.

Em suma, o construtivismo argumenta que a relação de inimizade entre os Estados resulta de interações e do seu contexto social, conduzindo a identidades conflituais socialmente adquiridas. O conceito hobbesiano de anarquia foi inventado e reforçado pelos Estados *per se* (segundo Wendt, “Anarchy is what states make of it”⁵²). Quando os Estados interagem entre si usando diálogo que sugere inimizade, o dilema de segurança torna-se autocumprido. Retomando o exemplo apresentado por Wendt, o antagonismo imperialista associado pela Coreia do Norte aos EUA criou uma condição de anarquia que permitiu o regime manter o seu carácter revolucionário e desenvolver armas nucleares; todavia, a identidade e os interesses de ambos os Estados não são endémicos à estrutura internacional, pelo que a cooperação é possível.

Frank C. Zagare critica, também, a teoria da dissuasão clássica, apontando duas anomalias determinantes. Primeiramente, a balança de poder não é bom indicador da estabilidade dissuasora ou da paz, já que todas as grandes guerras ocorreram sob a condição de paridade. Apesar de a teoria realista defender a necessidade de paridade nuclear para ocorrer dissuasão, o autor argumenta ser possível “(...) that a superpower war has been avoided not because of nuclear weapons, but in spite of them”.⁵³ Segundo Zagare, os estudos empíricos sugerem que, pelo menos no que concerne a conflitos bélicos, a posse de armas nucleares não oferece nenhuma vantagem aos Estados (quer o oponente também as detenha, ou não), nem modifica o seu comportamento. Em segundo lugar, a distribuição assimétrica de poder não é um bom indicador de previsão de guerra entre Estados: não existe nenhuma associação clara entre conflito e assimetrias de poder.⁵⁴ Além das dificuldades empíricas, Frank C. Zagare aponta que a teoria clássica de dissuasão é logicamente inconsistente. Ao assumir atores racionais, a dissuasão não deveria funcionar: dado que cada ator decide inicialmente cooperar, cada ator tem, também, um incentivo para não cooperar. Nenhum Estado é dissuadido, visto que nenhum

⁵² Título e argumento do artigo WENDT, Alexander – **Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics** (1992), pp. 391-425.

⁵³ ZAGARE, Frank C. – **Classical Deterrence Theory: A Critical Assessment** (1995), p. 377.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 377-380.

deve temer retaliação por parte de um oponente racional. Por isso a fé na capacidade estabilizadora das armas nucleares pode ser infundada.

A hipótese realista de que os Estados são unidades indiferenciadas e similarmente motivados significa que a dissuasão é tipicamente mútua/simétrica; contudo, os objetivos que os Estados procuram atingir são variados, pelo que a dissuasão pode ser unilateral/assimétrica. Desta forma, a teoria clássica de dissuasão tem dificuldade em explicar, por exemplo, como é que a Coreia do Norte, um regime diplomaticamente isolado e economicamente atrasado, continua a desafiar a potência dominante relativamente à proliferação nuclear. Isto é, como é que tem sido bem sucedida a dissuadir um ataque dos EUA, e porque é que os EUA têm sido mal sucedidos a convencer o regime norte-coreano a terminar o seu programa nuclear. Isto acontece porque as análises tradicionais assumem a existência de apenas duas escolhas estatais, o que é redutor: “(...) for example, rather than just choosing between “attack” or “not attack”, a state could do nothing, partially mobilize troops, fully mobilize, embark on a show of force, launch airstrikes, or even initiate a full-on invasion”.⁵⁵ Esta incoerência é ultrapassada com o surgimento dos modelos de negociação, dos quais se destaca o modelo de Catherine C. Langlois e Jean-Pierre P. Langlois. Os teóricos desenvolveram um modelo de jogos que analisa a relação entre dissuasão e negociação, focando-se na dissuasão assimétrica e pressupondo a completa informação. A teoria assume a possibilidade de rivais de longo prazo negociarem o ajustamento de um *status quo* alternativo, o que não estava previsto na teoria clássica. A sua análise destaca três vias racionais de desenrolar do jogo: no primeiro caso a dissuasão geral ocorre – a qual beneficia o defensor em prol do desafiador; no segundo caso, a dissuasão geral falha, mas a dissuasão imediata é bem-sucedida e a guerra é evitada – esta situação é melhor para o desafiador e pior para o defensor; no terceiro caso, ocorre um compromisso e cada lado evita o seu pior desfecho – esta via é o segundo melhor resultado possível para ambos, contudo os dois lados sofrem o risco de uma guerra.⁵⁶ Dado que tanto o desafiador como o defensor preferem sofrer o risco de guerra a aceitar um equilíbrio que envolva cedência, este modelo demonstra a ocorrência da guerra entre dois Estados racionais, mesmo quando existe informação completa, contrariando a teoria clássica.

⁵⁵ QUACKENBUSH, Stephen L. & ZAGARE, Frank C. – **Modern Deterrence Theory: Research Trends, Policy Debates, and Methodological Controversies** (2016), p. 17.

⁵⁶ LANGLOIS, Catherine C. & LANGLOIS, Jean-Pierre P. – **Bargaining and the Failure of Asymmetric Deterrence: Trading off the Risk of War for the Promise of a Better Deal** (2006), pp. 160 & 174-175.

Apesar de tudo, Zagare reafirma a relevância da teoria clássica da dissuasão no que concerne à análise de conflitos e a questão da proliferação nuclear: as propriedades estabilizadoras ou desestabilizadoras das armas nucleares podem determinar a evolução da paz no Médio Oriente, no subcontinente indiano ou na península coreana, assim como a disseminação de tecnologia nuclear para fins civis ou militares. O autor argumenta que o objetivo deverá ser, portanto, desenvolver a teoria de forma a ultrapassar os seus problemas lógicos e empíricos. Isto poderá ocorrer através de três formas: ignorando as inconsistências e construindo a teoria assumindo que os atores internacionais são, simultaneamente, racionais e irracionais (posição que o autor rejeita por inconsistência lógica); rejeitando a teoria e reformulando-a para assentar numa conceção divergente de racionalidade; ou resolvendo o paradoxo, demonstrando que não existe necessariamente uma contradição.⁵⁷

2.4. Desenvolvimentos e Tendências de Investigação

Face às críticas e anomalias lógicas e empíricas apontadas à teoria clássica da dissuasão, surgem várias explicações divergentes da teoria do conflito entre as grandes potências. Estas consubstanciam-se em, por um lado, extensões teóricas à dinâmica da dissuasão, focadas em quatro áreas: jogos de três atores, negociação – como o trabalho de Langlois & Langlois supramencionado –, identificação de credibilidade, e dissuasão de terrorismo e guerra civil; e, por outro lado, teorias concorrentes às duas vertentes da teoria clássica, como são exemplos, a teoria de transição de poder e a teoria de dissuasão perfeita.⁵⁸

2.4.1. A Teoria de Transição de Poder

A teoria de transição de poder (em inglês, *power transition theory*) foi desenvolvida por A. F. K. Organski e é considerada como uma explicação diretamente concorrente à *Structural Deterrence Theory*. Segundo o realismo, o sistema internacional assemelha-se ao estado de natureza hobbesiano: é um sistema de auto-ajuda desprovido de uma autoridade soberana. Contudo, enquanto os teóricos da escola realista consideram

⁵⁷ ZAGARE, Frank C. – **Classical Deterrence Theory: A Critical Assessment** (1995), pp. 381-382.

⁵⁸ Apesar de possuírem divergências substanciais, as quatro vertentes da dissuasão partilham o mesmo paradigma: a escola realista das Relações Internacionais.

existir anarquia, os teóricos da teoria de transição de poder consideram existir ordem. A ordem é imposta por um poder dominante que está satisfeito com o sistema que controla e do qual beneficia. Tal sistema é considerado estável até emergir um desafiador insatisfeito, capaz de contestar o *status quo*.⁵⁹ Para esta condição ser satisfeita, o desafiador deve ter uma hipótese razoável de extrair concessões do Estado dominante num conflito total; por outras palavras, o seu poder deve aproximar-se àquele do Estado dominante. A paridade é tida como necessária, mas não uma condição suficiente para a ocorrência de grandes guerras – isto é, falha da dissuasão – e são sempre possíveis transições pacíficas de poder. Contudo, *ceteris paribus*, a probabilidade de guerra aumenta assim que aumenta a velocidade de crescimento do poder do Estado desafiador, aproximando-se, conseqüentemente, do poder do Estado dominante.

A teoria de transição de poder é consistente com o facto de que, na história moderna, todas as guerras entre grandes potências ocorreram sob condições de paridade, e explica, também, a ausência de guerra durante o período inicial da Guerra Fria. Esta teoria, portanto, possui uma fundação empírica muito mais firme que a *Structural Deterrence Theory*. Contudo, deixa em aberto a questão: Sob que condições terão lugar transições pacíficas de poder (isto é, quando é que a dissuasão é bem-sucedida) e sob que condições é que a transição pacífica falha em se materializar (isto é, quando é que a dissuasão quebra)?⁶⁰

2.4.2. A Teoria de Dissuasão Perfeita

A teoria de dissuasão perfeita (em inglês, *perfect deterrence theory*) foi desenvolvida por Frank C. Zagare e D. Marc Kilgour e é considerada como uma explicação diretamente concorrente à *decision-theoretic deterrence theory*.

Ao contrário da *decision-theoretic deterrence theory*, a teoria de dissuasão perfeita não equaciona nenhuma hipótese fixa sobre a credibilidade das ameaças. Segundo a teoria clássica de dissuasão, a informação é completa, isto é, o desafiador sabe as preferências do defensor, pelo que a ameaça do defensor perde completamente a sua credibilidade. Pelo contrário, a teoria de dissuasão perfeita explora as implicações lógicas

⁵⁹ ORGANSKI, A. F. K. & KUGLER, Jacek – Causes, Beginnings and Predictions: The Power Transition. In **The War Ledger** (1981), pp. 19-20.

⁶⁰ QUACKENBUSH, Stephen L. & ZAGARE, Frank C. – **Modern Deterrence Theory: Research Trends, Policy Debates, and Methodological Controversies** (2016), p. 4.

de uma variedade de estádios de credibilidade no contexto de inúmeros modelos de jogos que assumem informação incompleta; por outras palavras, esta teoria assume que, devido ao contexto de informação incompleta, a credibilidade não é fixa, mas sim variável. Zagare e Kilgour assumem que cada jogador possui conhecimento probabilístico (e não certo) das preferências um do outro, o que significa que a credibilidade de cada jogador é determinada pela probabilidade de o outro acreditar que prefere executar a sua ameaça dissuasória.⁶¹ Por outras palavras, a credibilidade é definida pela racionalidade percebida da ameaça retaliatória do jogador. Deste modo, ao assumir que apenas ameaças racionais podem ser executadas, esta teoria estabelece-se ao nível do decisor político individual.

Esta hipótese possui significativas implicações empíricas.⁶² Enquanto a teoria clássica conclui que as relações de paridade são extremamente estáveis, a teoria de dissuasão perfeita conclui o oposto. Concomitantemente, as duas teorias diferem nas implicações do aumento do custo do conflito através do aumento do tamanho do arsenal estratégico ou do seu potencial destrutivo. Os realistas nucleares, como Waltz, veem uma relação monotónica entre o custo da guerra e a probabilidade da paz, apoiando as capacidades destruidoras, assim como a disseminação seletiva de armas nucleares (como são exemplos, Mearsheimer ou Waltz). Pelo contrário, a teoria de dissuasão perfeita assume que existe um limite do efeito estabilizador de aumentos do custo da guerra. Assim que esse limite é atingido, a probabilidade de sucesso da dissuasão não aumenta. Consequentemente, esta teoria apoia políticas de dissuasão mínima (permitindo uma ameaça que é suficientemente cara para dissuadir um oponente, mas não irracional) e opõem-se a políticas de promoção da proliferação seletiva de ADM.

2.5. Dissuasão e Diplomacia

Na Era Nuclear, surge um paradoxo: se, por um lado, após duas guerras mundiais, o problema central se consubstancia na manutenção da paz no sistema internacional; por outro lado, face ao poder dado pelas armas nucleares, os Estados depositam uma enorme esperança no desenvolvimento desse armamento. Henry Kissinger denomina-o como o dilema da era nuclear: na Era Nuclear, quanto mais poderosas as armas, maior é a

⁶¹ *Ibidem*, p. 8.

⁶² *Ibidem*, pp. 11-12.

relutância em as usar⁶³; por outras palavras, o poder das armas modernas torna repugnante pensar em guerra, mas a recusa em assumir quaisquer riscos significaria dar carta-branca aos opositores. O crescimento das reservas termonucleares criou um impasse que torna a guerra, se não muito arriscada, pelo menos não lucrativa, conduzindo ao surgimento de um acordo tácito de não-agressão: a guerra não é um instrumento político plausível e, portanto, os conflitos internacionais devem ser resolvidos diplomaticamente: “Diplomacy can provide a forum for the settlement of disputes which have become unprofitable for both sides”.⁶⁴ Contudo, se o recurso à força se tornou impraticável, a diplomacia pode perder a sua eficácia. O motivo por detrás da execução de acordos internacionais passa, não só pela crença nas vantagens da harmonia e da paz, como também pelo medo das consequências ao permanecer inflexível. “Diplomacy, the art of settling disputes by negotiation, presupposes that all major powers accept a framework which recognizes the necessity of both change and continued harmony”.⁶⁵ Ora, se existe a incapacidade em usar a força para a resolução das tensões, todas as disputas, por mais triviais, podem ser perpetuadas *ad eternum*. Segundo Kissinger, a diplomacia emerge, assim, não como uma alternativa à guerra, mas como o seu complemento. E, neste sentido, a política deve desenvolver uma doutrina que permita a capacidade de uso gradual da força, visto que nenhum programa diplomático poderá substituir um poder retaliatório adequado.⁶⁶ Concomitantemente, o autor argumenta que, quanto mais absolutas se tornam as condições da guerra moderna, mais extremas são as exigências à diplomacia; por outras palavras, o medo da guerra total teve como contrapartida o apelo à diplomacia total.

As teorias de dissuasão abordam a problemática da diplomacia de duas formas antagónicas. A teoria clássica argumenta que a diplomacia deve assentar em táticas coercivas de negociação as quais, ou reduzem a flexibilidade, ou aumentam os custos de guerra do oponente, aumentando a probabilidade da sua cedência. Pelo contrário, a teoria de dissuasão perfeita recomenda uma abordagem que se baseia na reciprocidade, isto é, em estratégias condicionalmente cooperativas, que permitem estabelecer a credibilidade e aumentam a probabilidade de a dissuasão ser bem-sucedida.⁶⁷

⁶³ KISSINGER, Henry A. – **Nuclear Weapons and Foreign Policy** (1957), p. 3.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 205.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 203.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 132.

⁶⁷ QUACKENBUSH, Stephen L. & ZAGARE, Frank C. – **Modern Deterrence Theory: Research Trends, Policy Debates, and Methodological Controversies** (2016), p. 22.

Anne Sartori argumenta que, apesar de a força militar ser importante, o uso da diplomacia enquanto ferramenta de política externa é igualmente essencial para o sucesso no sistema internacional. A autora desenvolve a teoria reputacional da diplomacia, na qual relaciona a dissuasão como uma forma de diplomacia: os defensores adquirem a sua reputação pela honestidade ou pelo engano dependendo se concretizam, ou não, as suas ameaças face a um desafiador.⁶⁸ A reputação honesta do defensor aumenta a credibilidade da sua ameaça e, por isso, aumenta a probabilidade de dissuasão ser bem-sucedida; pelo contrário, a reputação por engano prejudica a credibilidade de dada ameaça.

3. Desarmamento e Controlo de Armamento

A resposta dos Estados face à corrida ao armamento consubstanciou-se, ou no desarmamento, ou no controlo de armamento nuclear, através, maioritariamente, de acordos bilaterais ou multilaterais. Por desarmamento entende-se a redução ou abolição de armamentos, com o propósito de terminar a corrida armamentista. Por controlo de armamentos entende-se qualquer restrição ou regulamentação relativamente à concepção, produção, dispositivo, proteção, controlo, transferência, ameaça ou emprego de armas. Embora haja uma relação entre os dois termos, tratam-se de conceitos distintos; de um modo geral, todas as medidas de desarmamento cabem no controlo de armamentos, mas o inverso não é verdadeiro.⁶⁹ Segundo Morgenthau, a dinâmica do desarmamento divide-se em três vetores: no que diz respeito à abrangência, pode ser desarmamento local ou geral, conforme esteja, ou não, restrito a um certo número de países; no que diz respeito às características, pode ser desarmamento qualitativo ou quantitativo, caso o desarmamento seja completo ou parcial, abrangendo, ou não, todos os tipos de armas; no que diz respeito ao armamento, pode ser desarmamento convencional ou nuclear.⁷⁰ Abel Cabral Couto acrescenta outros três tipos: o desarmamento pode ser unilateral ou multilateral; voluntário ou forçado (o qual é frequente a seguir a uma guerra: ocorre o desarmamento parcial voluntário dos vencedores e o desarmamento forçado dos vencidos); e controlado ou não controlado.⁷¹

⁶⁸ SARTORI, Anne E. – **Deterrence by Diplomacy** (2007), p. 3.

⁶⁹ COUTO, Abel Cabral – Controlo de Armamentos. In **Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso, Vol. 2** (1989), p. 161.

⁷⁰ MORGENTHAU, Hans J. – **A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz** (2003), pp. 724-725.

⁷¹ COUTO, Abel Cabral – Controlo de Armamentos. In **Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso, Vol. 2** (1989), p. 165.

Abel Cabral Couto entende os acordos ou negociações sobre controlo de armamento como uma nova forma de ação estratégica, subordinada ao interesse nacional, mais do que ideias ou imperativos morais. O general distingue treze objetivos reais destes processos, dos quais sobrelevo três: diminuir uma tensão internacional que está a evoluir para graus perigosamente indesejáveis; procurar consolidar uma situação favorável, evitando que o adversário possa recuperar atrasos; manter abertos canais para trocas de informações que permitam diminuir receios ou suspeições ou para contactos que possam abrir caminho a acordos de outra natureza (económica, cultural, etc.).⁷²

Todavia, vários autores apontam críticas ao processo de controlo de armamento. Henry Kissinger defende que um acordo significativo de desarmamento nuclear é praticamente impossível, já que a falta de confiança que produziu a corrida ao armamento, influencia quaisquer propostas. Todavia, o autor acredita que, assim que a produção de armas nucleares atingir grandes proporções, um acordo poderá aumentar a segurança, em vez de a reduzir: o medo de um ataque surpresa juntar-se-ia ao medo de violação de um acordo internacional. Por seu turno, Bernard Brodie critica o processo do controlo de armamento, advogando que, se por um lado, aqueles que o têm defendido recusam-se a enfrentar a realidade e os factos desagradáveis, por outro lado, os negociadores são extremamente rígidos, preocupando-se com vitórias marginais, e não em progredir em relação a um objetivo em concreto. Brodie afirma que, apesar de o desarmamento total não ser exequível, a corrida ao armamento também não é ideal:

“(...) total nuclear disarmament is not a reasonable objective. (...) But it should also be obvious that the kind of bitter, relentless race in nuclear weapons and missiles that has been going on since the end of World War II has its own intrinsic dangers. We could not view it with equanimity even if we remained confident of our ability to keep ahead technologically for an indefinite period”.⁷³

Mark Stephen Bell conclui que, tal como os Estados não abdicam de outras ferramentas com as quais podem atingir objetivos de política externa – como o exército, serviços de inteligência, ou corpo diplomático – os Estados nucleares também não estão inclinados a abdicar de armamento nuclear.⁷⁴ Como as armas nucleares facilitam vários comportamentos e ajudam os Estados a atingir os objetivos de política externa que

⁷² *Ibidem*, pp. 171-172.

⁷³ BRODIE, Bernard – Anatomy of Deterrence. In **Strategy in the Missile Age** (1959), pp. 299-300.

⁷⁴ BELL, Mark Stephen - **Nuclear Weapons and Foreign Policy** (2016), p. 263. A tese de Bell é explanada mais detalhadamente no capítulo 2.

valorizam, as armas nucleares não irão, provavelmente, desaparecer, pelo que a gestão dos seus riscos continuará a ser um dos desafios fulcrais dos decisores políticos.

Abel Cabral Couto aponta, também, alguns problemas fundamentais dos acordos sobre controlo de armamento em três fases: durante as negociações, ocorre o problema da comprovação dos dados; após a conclusão do acordo, surgem problemas no que concerne à inspeção e verificação do cumprimento (tendo como alvos, por exemplo, os sistemas de armas operacionais, instalações de testes, orçamentos, centros de investigação e complexos de instalações; e como meios, as observações *in loco* – por órgãos nacionais e internacionais, mas que dificilmente serão aceites – e observações à distância, recorrendo, nomeadamente, a satélites de reconhecimento, radares de deteção e alerta, estações de escuta e telemetria, sismógrafos, etc.); e, caso de verifique o incumprimento do acordo, surge o problema da imposição de sanções.⁷⁵

Apesar da multitude de problemas apontados, na verdade, devido à ameaça que as armas nucleares representam, o controlo de armamento e o desarmamento nuclear são considerados como um dos objetivos primordiais que os Estados devem prosseguir. Durante a Primeira Era Nuclear (isto é, entre 1945 e 1991), o enfoque estava sobre o controlo de armas nucleares em vez do desarmamento, e em gerir relacionamentos nucleares em vez de lhes pôr um fim. Com o fim da Guerra Fria surgiu o problema oposto: “the urgency seemed to go out of the issue” e ocorreram múltiplos acordos e negociações com vista ao desarmamento, impulsionados pela mudança no sistema internacional. Contudo, com o tempo, o tema do desarmamento perdeu a sua posição na agenda política, e as preocupações nucleares tomaram a forma da não-proliferação nuclear.⁷⁶

3.1. O Regime de Não-Proliferação Nuclear

O regime de não-proliferação nuclear é o mais antigo sistema de controlo de armamento. O seu desenvolvimento fundamenta-se numa rede interligada de tratados, organizações, inspeções e acordos bilaterais e multilaterais, cujo objetivo é parar a proliferação de armamento nuclear. Neste sentido, a sua base é o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), ao qual acrescem tratados adicionais que limitam testes nucleares e a proliferação geográfica destas armas, e extensivos esforços de inspeção e

⁷⁵ COUTO, Abel Cabral – Controlo de Armamentos. *In Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*, Vol. 2 (1989), pp. 173-175.

⁷⁶ FREEDMAN, Lawrence – *A New Theory for Nuclear Disarmament* (2009), p. 14.

verificação. O funcionamento deste sistema consubstancia-se através da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), organização que entrou em vigor em 1957 e possui duas missões principais: a organização facilita, por um lado, o uso de energia nuclear para fins civis e, por outro lado, implementa um sistema de auditorias e inspeções (cujo conjunto se denomina sistema de salvaguardas, ou *safeguards*, em inglês) para verificar que as instalações e materiais nucleares não estão a ser desviados para produção de explosões ou armas nucleares.⁷⁷ A AIEA não pode, sob o direito internacional, impedir os Estados de usar os materiais que já possuem para produzir armamento nuclear; caso isso aconteça, a organização deve reportar a situação ao Conselho de Segurança da ONU, ao qual cabe a responsabilidade de decidir sobre a mesma. A AIEA controla, também, a exportação e armazenamento de materiais nucleares, mas não possui jurisdição para investigar atividades relacionadas com a produção de armas nucleares, como por exemplo, fabrico e teste de componentes não nucleares ou pesquisa e desenvolvimento de projetos de armas nucleares. Outro obstáculo colocado às inspeções da AIEA diz respeito à tecnologia: a tecnologia que permite o leve enriquecimento de urânio para combustível de reatores permite, ao mesmo tempo, o elevado enriquecimento para produção de armamento nuclear; e a mesma instalação de reprocessamento que separa plutônio de combustível nuclear irradiado para a sua reutilização como combustível ou a sua eliminação, pode separá-lo para produção de armamento nuclear.

Em 1968, foi assinado o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), o qual entrou em vigor em 1970, e cujas medidas de verificação se basearam no sistema de inspeção da AIEA. O objetivo é limitar a detenção, uso e proliferação de armamento nuclear, isto é, impedir a proliferação da tecnologia utilizada na produção de armas nucleares, bem como promover o desarmamento nuclear, encorajando os Estados-Membros a usarem este tipo de energia somente para fins civis.⁷⁸

O TNP permitiu o estabelecimento de uma norma internacional contra a proliferação, separando os seus Estados-Membros em dois grupos: o primeiro grupo são os “*Nuclear Weapon States*” (NWS); o segundo grupo, constituído por todos os demais Estados, diz respeito aos “*Non-Nuclear Weapon States*” (NNWS). Dos nove países que possuem armas nucleares – EUA, Rússia, China, França, Grã-Bretanha, Israel, Índia,

⁷⁷ AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Statute of the IAEA** (1989), artigo II - Objectives, p. 5.

⁷⁸ AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Non-Proliferation Treaty**.

Paquistão e Coreia do Norte – somente os cinco primeiros Estados são reconhecidos como NWS pelo TNP. Inicialmente, o TNP reconhecia apenas três potências NWS (EUA, URSS e Grã-Bretanha), e todos os restantes deveriam aderir ao tratado como NNWS. A França e a China (assim como outros Estados candidatos a se tornarem potências nucleares de que são exemplos, a África do Sul, a Argélia, a Argentina, o Brasil, a Índia, o Paquistão ou Israel) recusaram assinar o tratado nesses termos, e os dois Estados só aderiram ao mesmo em 1991, quando puderam ser admitidos como Estados nucleares.

Sob o TNP, o primeiro grupo concorda não assistir Estados não-nucleares a obter armamento nuclear. Ao segundo grupo pertencem os Estados que não detonaram uma explosão nuclear antes de 1967, os quais prometem não manufaturar ou receber explosivos nucleares (quer armas nucleares, quer explosivos nucleares pacíficos) e concordam com o sistema de salvaguardas da AIEA relativas a todas as atividades nucleares. Sob o TNP, todos os Estados-Membros prometem não exportar equipamentos ou materiais nucleares – exceto sob as salvaguardas da AIEA –, facilitar a troca de tecnologia nuclear para fins pacíficos, e negociar de boa fé para acabar com a corrida ao armamento nuclear e garantir o desarmamento nuclear sob o controlo internacional. Originalmente, o TNP duraria apenas 25 anos, contudo, em 1995, a Conferência de Revisão do TNP, aprovou por unanimidade a extensão do acordo por período indefinido e incondicional, isto é, em termos práticos, o TNP passou a ter uma duração permanente. A quase-universalidade do regime de não proliferação foi reforçada com novas adesões e, em 2019, o Tratado conta com a adesão de 191 Estados-Membros e a não-adesão de quatro Estados: Índia, Israel, Paquistão e Sudão do Sul.⁷⁹ É importante referir que a Índia e o Paquistão detonaram dispositivos nucleares, em 1998, e possuem capacidade tecnológica para configurar aviões e mísseis para armas nucleares, caso desejarem. No respeitante à Coreia do Norte, a situação é complexa: em 2003, o Estado anunciou a intenção de se retirar do tratado, contudo os Estados-membros do TNP (e, em particular, o Conselho de Segurança) continuam relutantes a aceitar esta retirada e a Coreia do Norte ainda é listada entre os Estados-Membros do TNP nos documentos oficiais da ONU, apenas mencionando o seu estatuto como incerto.⁸⁰

⁷⁹ UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS – **Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons**.

⁸⁰ UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS – **Democratic People's Republic of Korea: Accession to Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)**.

O TNP é complementado com o estabelecimento de Zonas Livres de Armas Nucleares (*Nuclear Weapon-Free Zones*, na denominação inglesa). A criação de zonas desnuclearizadas ocorreu na diversas regiões do globo, permitindo, deste modo, o fortalecimento do regime de não-proliferação: na América Latina (com o Tratado de Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caraíbas, ou Tratado de Tlatelolco, que entrou em vigor em 1967), no Pacífico Sul (com o Tratado para a Zona Desnuclearizada do Pacífico Sul, ou Tratado de Rarotonga, que entrou em vigor em 1996), no Sudeste Asiático (com o Tratado para a Zona Desnuclearizada do Sudeste Asiático, ou Tratado de Banguecoque, que entrou em vigor em 1997) em África (com o Tratado para a Zona Desnuclearizada Africana, ou Tratado de Pelindaba, que entrou em vigor em 2009), e na Ásia Central (com o Tratado para uma Zona Desnuclearizada na Ásia Central, que entrou em vigor em 2009).⁸¹

Outro elemento que poderá ser essencial para o regime de não proliferação é o Tratado de Proibição Total de Ensaios Nucleares, ou *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT). O CTBT tem por objetivo a proibição de testes nucleares nos territórios sob jurisdição dos signatários, tanto para fins civis como militares, e o estabelecimento de um sistema rigoroso de verificação, que inclui monitorização sísmica e inspeções. O tratado foi acordado em 1996, na Assembleia Geral da ONU, com os votos favoráveis de 158 Estados contra 3 (Butão, Índia e Líbia). Todavia, o CTBT ainda não vigora no direito internacional, visto que a sua entrada em vigor depende da ratificação de 44 Estados que possuam capacidade nuclear nessa altura, isto é, Estados que possuam, ou poder nuclear, ou reatores nucleares de pesquisa⁸². Em 2019, o tratado conta com a adesão de 196 Estados-Membros, dos quais 184 assinaram o mesmo e 168 ratificaram-no; 12 Estados não o assinaram e 28 não o ratificaram.⁸³ É possível, contudo, afirmar a eficácia do CTBT: de acordo com a CTBTO, entre 1945 e 1996, foram conduzidos mais de 2000 testes nucleares; desde 1996 (data de celebração do CTBT), estima-se que tenham sido conduzidos apenas seis testes.⁸⁴ Em suma, por funcionar como uma barreira à proliferação

⁸¹ UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS – **Disarmament Treaties Database**.

⁸² O CTBT entrará em vigor 180 dias depois de ser ratificado pelos seguintes 44 Estados: África do Sul, Alemanha, Argélia, Argentina, Austrália, Áustria, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, China, Colômbia, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Egipto, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Hungria, Índia, Indonésia, Irão, Israel, Itália, Japão, México, Países Baixos, Noruega, Paquistão, Peru, Polónia, República Democrática do Congo, Roménia, Rússia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia e Vietname.

⁸³ CTBTO – **Status of Signature and Ratification**.

⁸⁴ CTBTO – **Membership Benefits**.

vertical (aquela que ocorre entre os NWS) e horizontal (aquela que ocorre para os NNWS) e delimitar claramente as atividades nucleares permitidas e proibidas, este tratado é, potencialmente, um forte componente do regime de não-proliferação.

O terceiro principal elemento do regime de não-proliferação nuclear consiste em dois grupos de Estados que funcionam como mecanismos de controlo de exportação: o Comité Zangger e o Grupo de Fornecedores Nucleares (NSG ou *Nuclear Suppliers Group*, em inglês). Apesar de serem grupos informais, sem requisitos legais, os dois grupos são constituídos por Estados que escolhem restringir, voluntariamente, a exportação de equipamento e materiais que podem ser usados para desenvolver armamento nuclear.

O Comité Zangger (também denominado *NPT Exporters Committee*, em inglês) foi formado em 1974, pouco tempo após a entrada em vigor do TNP. Através da determinação dos procedimentos e das diretrizes a aplicar às exportações nucleares para Estados não-nucleares, o grupo constituiu o primeiro grande acordo para a uniformização da regulação de exportações nucleares conduzido por potenciais Estados exportadores.

O NSG foi criado, em 1974, após um ensaio nuclear da Índia, um país não-nuclear, demonstrando que a tecnologia nuclear proliferada para fins civis poderia ser usada com outras finalidades. As diretrizes adotadas por este grupo são semelhantes às do Comité Zangger, contudo estendem o âmbito da sua ação para controlar as transferências de tecnologia para fins civis – assegurando que tais transferências não seriam desviadas para ciclos de combustível nuclear não-verificados ou ensaios nucleares –, e incluem um acordo para restrição da transferência de equipamento e instalações de enriquecimento de urânio e extração de plutónio. Em 1992, o NSG estendeu o controlo de exportação por forma a cobrir 65 itens que possuem dupla utilização (e não apenas itens nucleares, como anteriormente) e acrescentou a necessidade de os países importadores aceitarem passar pelo sistema de salvaguardas da AIEA no respeitante a todas as suas atividades nucleares pacíficas. Esta regra, que, anteriormente, era estabelecida somente por alguns membros, parou efetivamente o comércio nuclear entre Estados-Membros do NSG e a Índia, Israel e Paquistão.⁸⁵ O grupo tem, ainda, procedido à publicação periódica de guias e análises com o objetivo de esclarecer e aprofundar o alcance da sua atuação, em matérias como

⁸⁵ NUCLEAR SUPPLIERS GROUP – NSG Timeline.

aproximação a Estados não-participantes, fóruns multilaterais e regionais, outros regimes de controlo de exportação, entre outros.

3.2. Enquadramento Histórico do Processo de Controlo de Armamento Nuclear

Em Agosto de 1945, os EUA tornar-se-iam o primeiro Estado a usar armamento nuclear no contexto de guerra, com o lançamento de duas bombas nucleares sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki. No rescaldo da Segunda Guerra Mundial, surgiu um novo alinhamento político na ordem internacional: os EUA e a URSS alinharam-se como as duas principais potências dominantes e antagónicas, definindo um novo equilíbrio de poder, bipolar, no qual vigorava a Doutrina MAD (*Mutual Assured Destruction*), estratégia militar que assumia que, se um bloco usasse armas nucleares contra o adversário, a resposta subsequente poderia significar a destruição mútua.

Neste contexto, o presidente norte-americano John F. Kennedy temia o aumento desenfreado do número de Estados detentores de armas nucleares, particularmente Estados altamente avançados industrialmente, como o Japão ou a Alemanha. Por forma a contrapor esta tendência, Kennedy tomou várias medidas, de que são exemplos a criação, em 1961, da *Arms Control and Disarmament Agency*⁸⁶ e a negociação e assinatura, em 1963, do Tratado de Proibição Parcial dos Ensaio Nucleares (ou *Limited Test Ban Treaty*), o qual acabou com a possibilidade de condução de testes nucleares na atmosfera, debaixo de água ou no espaço. No entanto, o ponto fulcral do processo de controlo de armamento traduziu-se na Crise dos Mísseis de Cuba, em Outubro de 1962. Ao demonstrar os riscos de uma escalada nuclear entre EUA e URSS, e face à determinação da França e da China de deter poder nuclear, as duas superpotências “(...) encontraram uma “via média” entre o desarmamento geral e o apocalipse nuclear com a institucionalização do processo de controlo de armamentos (arms control)”.⁸⁷

A diplomacia norte-americana e os esforços internacionais para criar barreiras à aquisição de armas nucleares refletiram-se na assinatura do TNP, em 1968. A convergência entre os EUA e a URSS para o desenvolvimento de um regime multilateral de não-proliferação pode ser explicado por dois fatores: por um lado, a necessidade de compensar a ilegitimidade das armas nucleares; por outro lado, o desejo de consolidação do seu monopólio e de limitação do número de potências detentoras deste tipo de

⁸⁶ A ACDA era uma agência federal independente do governo norte-americano que existiu até 1999, ano em que as suas funções foram absorvidas pelo Departamento de Estado norte-americano.

⁸⁷ GASPAR, Carlos – **O regime de não-proliferação nuclear** (2011), p. 102.

armamento, isto é, de “(...) congelar o *status quo*”.⁸⁸ O TNP permitiu travar abruptamente a corrida pelo estatuto de Estado nuclear, e as potências que se tinham mostrado interessadas, durante as décadas de 50 e 60, em desenvolver programas nucleares, abandonaram esse objetivo. Contudo, e como o TNP não influenciou a corrida ao armamento nuclear que se verificava entre as duas superpotências, foram celebrados vários tratados e negociações bilaterais entre as décadas de 60 e 90, de que são exemplos a Conferência para Limitação de Armas Estratégicas (em inglês, *Strategic Arms Limitation Talks*), ou SALT I (1972); o Tratado sobre a Limitação dos Sistemas de Mísseis Antibalísticos, ou Tratado ABM (1972); o SALT II (1979); o Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermédio, ou Tratado INF (1987); e o primeiro Tratado de Redução de Armas Estratégicas (em inglês, *Strategic Arms Reduction Treaty*), ou START I (1991).

O fim da ordem bipolar podia ter questionado a pertinência do regime de não-proliferação nuclear; ao invés, conduziu à reestruturação desta questão, consubstanciada no aumento da preocupação em controlar as ADM de ex-repúblicas soviéticas e impedir a sua aquisição por Estados com políticas externas agressivas e/ou por organizações terroristas. Esta questão foi endereçada, não só pelos Estados individualmente, como também através de cooperação internacional por intermédio de organizações internacionais, procurando efetuar um controlo mais forte e rigoroso, na mesma altura em que especialistas alertavam para a ameaça da proliferação nuclear e do terrorismo nuclear. Apesar destes esforços, vários Estados conseguiram “(...) aceder aos arsenais de ADM das antigas repúblicas soviéticas, podendo, de igual modo, importar tecnologia e conhecimento para efetuar a sua produção”.⁸⁹ Todavia, os EUA, juntamente com a Rússia, conseguiram assegurar a continuidade e a consolidação do regime de não-proliferação, inclusivamente através do recurso à força militar (como foi o caso do Iraque, durante a década de 1990), possibilitando a inversão dessa tendência inicial:

“O ‘momento unipolar’ confirmou a linha inicial dos Estados Unidos e a sua força para impor um monopólio nuclear, mais alargado, mas restrito aos cinco membros do Conselho de Segurança. Esse momento marcou o zénite do regime de não-proliferação nuclear, o qual, para os mais otimistas, passara a ter uma natureza quase

⁸⁸ *Ibidem*, p. 102.

⁸⁹ SILVA, Teresa de Almeida e – Armas de Destruição em Massa: a ameaça nuclear, radiológica, biológica e química. In DUQUE, Raquel; NOIVO, Diogo & SILVA, Teresa de Almeida e **Segurança Contemporânea** (2016), p. 213.

constitucional na ordem internacional do pós-Guerra Fria e abria a possibilidade de começar a abolir gradualmente as armas nucleares”.⁹⁰

Este otimismo que se alicerçava na abolição gradual do armamento nuclear, é abalado quando, em 1998, a Índia e o Paquistão se declaram como potências nucleares, conduzindo a uma crise no regime de não-proliferação nuclear. Apesar da inicial condenação norte-americana, em 2005, os Estados Unidos e a Índia assinam uma Declaração Conjunta, afirmando, por um lado, o reconhecimento norte-americano da posse de armas nucleares por parte da Índia; e, por outro lado, uma tomada de posição contrária ao princípio basilar desse regime – a ilegitimidade de armas nucleares.⁹¹ A par do surgimento de novos Estados nucleares, o século XXI é marcado, primeiramente, pela imprescindibilidade da contenção dos Estados pária (*rogue states*, em inglês) e, em seguida, pelo combate contra o terrorismo nuclear. A primeira questão pautava-se, não somente pelo significado estratégico da aquisição de armas nucleares por potências intermédias regionais, como o Irão, o Iraque, a Líbia ou a Coreia do Norte, mas principalmente pelo risco de esta “(...) desencadear uma cadeia de proliferação”.⁹² A segunda questão, prioritária após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, centra-se na ameaça eminente de redes terroristas poderem deter ADM. As duas questões poderão estar, possivelmente, interrelacionadas: existe a ameaça de um Estado renegado partilhar ou vender ADM a redes terroristas, o que conduziu ao reforço da pressão sobre esses Estados, assim como a redação de tratados e o desenvolvimento de outras iniciativas. Em 2000, na Conferência de Revisão do TNP, foi acordado um programa de ação, que incluiu a adoção do segundo Tratado de Redução de Armas Estratégicas (em inglês, *Strategic Arms Reduction Treaty*) ou START II, celebrado em 1993, mas apenas ratificado em 2000; o reforço da redução de arsenais nucleares estratégicos e não estratégicos; a diminuição do papel das armas nucleares em políticas de segurança; e aplicação do princípio de irreversibilidade do desarmamento nuclear, entre outros. Em 2001, EUA e Rússia acordaram no Tratado SORT (*Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Strategic Offensive Reductions*), ou Tratado de Moscovo, o qual estabelece a redução de armamento estratégico ofensivo e entrou em vigor em 2003, substituindo o START II. Em 2003, o presidente norte-americano George W. Bush criou a *Proliferation Security Initiative* (PSI), com o objetivo de terminar o tráfico de ADM, sistemas de distribuição e materiais relacionados. Em 2004, é

⁹⁰ GASPAR, Carlos – **O regime de não-proliferação nuclear** (2011), p. 102.

⁹¹ *Ibidem*, p. 102.

⁹² *Ibidem*, p. 103.

apresentada, pelos Estados Unidos e pela AIEA, a *Global Threat Reduction Initiative (GTRI)*, a qual procura abordar a questão da segurança nuclear global e a redução da ameaça do terrorismo nuclear. No mesmo ano, é aprovada, pelo Conselho de Segurança da ONU, a Resolução 1540, a qual determina a abstenção de todos os Estados de qualquer tipo de apoio a atores não-estatais que tentem desenvolver, adquirir, manufaturar, deter, transportar, transferir ou usar armas nucleares, químicas ou biológicas e os seus meios de distribuição, particularmente para fins terroristas; neste sentido, todos os Estados devem adotar e colocar em prática leis apropriadas para o efeito, assim como outras medidas de prevenção da proliferação deste tipo de armamento.⁹³ Em 2005, foi celebrada na ONU, a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear com a finalidade de combater os atos de terrorismo nuclear e promover a cooperação multilateral para prevenção e combate dos mesmos; este tratado entrou em vigor em 2007 e, em 2019, conta com a adesão de 115 Estados-Membros.⁹⁴

Joseph Cirincione, Jon B. Wolfsthal & Miriam Rajkumar subdividem a ameaça nuclear em quatro eixos: terrorismo nuclear, novos Estados detentores de armas nucleares e conflito regional, arsenais nucleares já existentes, e colapso de regime político.⁹⁵ Destes, os autores destacam o terrorismo nuclear como a ameaça mais séria visto que, ao contrário dos Estados – os quais podem ser dissuadidos a não usar armas nucleares por medo de retaliação –, os terroristas poderão não ser passíveis de ser dissuadidos devido às suas características intrínsecas: não possuem território ou população, nem têm um futuro político nacional a proteger. Todavia, por oposição, a ameaça do terrorismo nuclear piorou globalmente e, segundo os serviços de inteligência norte-americanos, a guerra do Iraque contribuiu para o agravamento do terrorismo, pelo que as reservas de armamento e das suas matérias-primas permanecem perigosamente inseguras.⁹⁶ Cirincione, Wolfsthal e Rajkumar argumentam que existe a necessidade de uma nova estratégia de não-proliferação, que combine a abordagem norte-americana – centrada na força – com a tradicional abordagem multilateral, baseada em tratados, de que é exemplo a política de não-proliferação da União Europeia. A solução analisada num relatório do *Carnegie*

⁹³ UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS – **UN Security Council Resolution 1540** (2004).

⁹⁴ UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS – **International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism**.

⁹⁵ CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, Jon. & RAJKUMAR, Miriam – **Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats** (2005), pp. 15-18.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 16-21.

*Endowment*⁹⁷ é recomendada por estes autores: o fim da ameaça do terrorismo nuclear seria possível através da implementação de esforços no sentido de eliminar materiais nucleares e parar com a transferência ilegal de tecnologia nuclear. A prevenção do surgimento de novos Estados nucleares ocorreria através do aumento das sanções à retirada de uma das Partes do TNP, fortalecimento dos tratados e a reforma radical do ciclo de combustível nuclear (para impedir os Estados de adquirir tecnologia de dupla utilização que permita o enriquecimento de urânio ou o reprocessamento de plutônio). A ameaça de arsenais já existentes seria diminuída através da redução das reservas mundiais de armas nucleares, reduzindo pesquisa sobre novas armas nucleares e retirando as armas que estão em alerta elevado e prontas a ser usadas. A última medida defendida por este relatório consubstancia-se na maior dedicação para resolver os conflitos regionais que potenciam a proliferação, e na colocação dos Estados nucleares que não pertencem ao TNP em conformidade com as normas globais de não-proliferação.

Ao mesmo tempo, Carlos Gaspar releva o surgimento de um novo inimigo – os agentes irracionais – e, paralelamente, a anulação da “(...) lógica da dissuasão cuja eficácia só estava assegurada nas relações entre Estados”.⁹⁸ Estes agentes são caracterizados como irracionais por não serem passíveis de dissuasão e incluem os agentes não-estatais e as organizações terroristas.

Durante a primeira década do século XXI, a resposta às novas ameaças de proliferação nuclear foi desigual: a Líbia foi conduzida a renunciar o seu programa nuclear e denunciou mecanismos de proliferação horizontal; no Iraque, foi conduzida uma guerra preventiva para desmantelar ADM (que nunca foram encontradas); o Irão foi alvo de sanções internacionais e sucessivas tentativas de acordo (o programa nuclear iraniano e as múltiplas tentativas de negociação de um acordo serão explanadas no próximo capítulo); a Coreia do Norte fez parte de várias conferências, mas os sucessivos acordos não impediram a realização do seu primeiro teste nuclear, em 2006; a Índia foi reconhecida pelos EUA como potência nuclear. O sistema que se baseava na dissuasão nuclear, na abstenção do uso da arma nuclear e na reaproximação através do processo de desarmamento foi questionado, não só devido à anulação da lógica da dissuasão face a

⁹⁷ PERKOVICH *et al.* – Universal Compliance: A Strategy for Nuclear Security, 2007 *apud* CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, Jon. & RAJKUMAR, Miriam – **Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats** (2005), p. 23.

⁹⁸ GASPAR, Carlos – **O regime de não-proliferação nuclear** (2011), p. 103.

atores não-estatais, como também pela adaptação da resposta a cada caso.⁹⁹ Adicionalmente, a ausência da ratificação do CTBT pelos Estados Unidos, a recusa do Brasil, da Turquia e do Egito em aderir aos Protocolos Adicionais da AIEA, e a falta de resultados concretos nas conferências de revisão do TNP em 2005 foram sinais adicionais da crise do regime de não-proliferação nuclear. Por último, o recentrar da luta contra a proliferação nas ADM banalizou a arma nuclear, que se tornou comparável às demais. Neste contexto, e a partir do momento em que os Estados puderam violar impunemente o TNP e contornar as inspeções internacionais, o tratado (e, em grande medida, a AIEA) perdeu a sua credibilidade.

Não obstante esta perda de credibilidade, quantitativamente, é possível afirmar a eficácia do TNP no que diz respeito à não-proliferação deste tipo de armamento. Desde a entrada em vigor do TNP, o número de Estados que abdicou de programas nucleares é muito superior àquele que os iniciou¹⁰⁰ e existem, atualmente, no mundo, menos armas nucleares e menos Estados com programas nucleares do que havia há vinte ou trinta anos. Efetuando uma análise comparativa, em 1970 – ano de entrada em vigor do TNP –, existiam cerca de 38 000 armas nucleares divididas por arsenais por todo o mundo; em 1986, este número atingiria o máximo histórico de 65 000; em 2004, seriam, aproximadamente, 27 000 armas.¹⁰¹

Em 2009, o discurso em Praga do recém-eleito presidente norte-americano Barack Obama foi interpretado como uma tentativa de restaurar o regime multilateral de não-proliferação.¹⁰² Após esse discurso, a questão nuclear voltou a estar no centro da política norte-americana e foram implementadas várias iniciativas, incluindo a assinatura, em 2010, do New START entre os EUA e a Rússia, que permitiu a continuação da tendência de redução dos arsenais das duas principais potências nucleares, e foi acompanhada, parcialmente, pela Grã-Bretanha e pela França. Na conferência de revisão do TNP, que se realizou nesse mesmo ano, as políticas do presidente Obama permitiram extrair um

⁹⁹ *Ibidem*, p. 103.

¹⁰⁰ Durante os anos 60, seis Estados abandonaram programas nucleares que haviam começado ou estavam a considerar começar: Egito, Itália, Japão, Noruega, República Democrática Alemã e Suécia. Desde o fim dos anos 70, também a África do Sul, Argentina, Austrália, Bielorrússia, Brasil, Canadá, Cazaquistão, Coreia do Sul, Espanha, Iraque, Jugoslávia, Líbia, Roménia, Suíça, Taiwan e Ucrânia abdicaram de programas nucleares e/ou armas nucleares no seu território. Os únicos Estados que adquiriram capacidade nuclear após este período foram a Coreia do Norte, a Índia, o Irão e o Paquistão.

¹⁰¹ CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, Jon. & RAJKUMAR, Miriam – **Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats** (2005), p. 24.

¹⁰² As medidas preconizadas pela Administração Obama em torno do reforço do regime de não-proliferação nuclear serão analisadas no capítulo 3, servindo este parágrafo meramente como nota introdutória.

resultado favorável, ainda que este se tenha consubstanciado somente no compromisso no mínimo denominador comum entre os Estados detentores de armas nucleares e o Movimento dos Países Não-Alinhados (MNA). Harald Müller defende que a política de Obama e, especificamente, o “espírito de Praga” e o New START foram mais importantes para que atores essenciais como o Egito ou o Brasil quisessem chegar a um compromisso (e outros, como a China e a Rússia, não o impedissem) do que o *Nuclear Posture Review* (NPR), publicado pela Administração Obama.¹⁰³ Rebecca Johnson afirma que três Estados sobressaíram durante o período de negociações: os Estados Unidos e o Egito, os quais procuravam ultrapassar o fracasso da Conferência de 2005 negociando com o grupo dos países nucleares e o MNA, respetivamente; e o Irão, o qual, descontente com o novo conjunto de sanções ameaçado pelos EUA, procurava impedir o compromisso entre as nações, tentando opor as delegações às doutrinas de dissuasão dos países nucleares.¹⁰⁴ A autora destaca, ainda, o acordo para a organização futura de uma conferência no Médio Oriente – com o objetivo de progredir no estabelecimento de uma zona livre de ADM nesta região –, como a grande conquista desta Conferência, permitindo colocar em prática a resolução da Conferência de Revisão do TNP de 1995. Outros autores defendem que os EUA devem seguir o sucesso desta Conferência através da aplicação prática das políticas nucleares defendidas no NPR, coordenação alargada e aprofundada com aliados e/ou outros Estados, no que concerne à postura nuclear dos EUA e consenso internacional relativamente ao perigo das ameaças não-convencionais, como o terrorismo nuclear.¹⁰⁵

Nos anos subsequentes, o regime de não-proliferação não testemunhou progressos relevantes. A Conferência do Médio Oriente, negociada, em 2010, na Conferência de Revisão do TNP e que teria lugar até final de 2012, nunca aconteceu. Em 2015, ocorre a conclusão e assinatura do JCPOA (ou Acordo Nuclear Iraniano) entre o Irão e o grupo P5+1 (EUA, Rússia, China, França, Grã-Bretanha e Alemanha). Inicialmente, acreditava-se que este acordo permitiria revitalizar o regime de não-proliferação nuclear, no entanto, no mesmo ano, durante a nona edição da Conferência de Revisão do TNP, os Estados-Membros não conseguiram chegar a uma consensual e substantiva declaração final, apenas reiterando as conclusões do documento de 2010, com mínimos avanços. A

¹⁰³ MÜLLER, Harald – **A Nuclear Nonproliferation Test** (2011), p. 232-233. O *Nuclear Posture Review* é um relatório legislativo, publicado pelo presidente norte-americano, que estabelece a política, estratégia, capacidades e postura nuclear dos EUA para os próximos cinco a dez anos.

¹⁰⁴ JOHNSON, Rebecca – **Assessing the 2010 NPT Review Conference** (2010), pp. 2-4.

¹⁰⁵ SAGAN, Scott D. & VAYNMAN, Jane – **Conclusion: Lessons Learned from the 2010 Nuclear Posture Review** (2011), p. 258-259.

responsabilidade deste insucesso é atribuída à questão do estabelecimento de uma zona livre de ADM no Médio Oriente, fundamental entre o MNA: a Rússia pretendia impor uma data limite para a realização de uma conferência com esse propósito; os EUA criticaram a arbitrariedade dessa data limite, assim como a inflexibilidade da Liga Árabe e, em especial, do Egito; o Canadá exigia a inclusão de Israel nessas negociações, o qual não é Estado-membro do TNP; e, por último, o Egito, a Rússia e o MNA atribuíram a falta de consenso à Grã-Bretanha, aos EUA e ao Canadá, culpando-os de obstruírem um possível acordo.¹⁰⁶ Na verdade, e apesar de todas as partes expressarem interesse no estabelecimento de uma zona livre de ADM nesta região, a rejeição de um substancial documento final sublinhou a miríade de pontos em desacordo.

A falta de progresso no desenvolvimento de medidas para o desarmamento nuclear aumentou a frustração dos países não-nucleares, conduzindo a um ultimato: grande parte destes Estados apoiou uma resolução da ONU para a negociação futura de um tratado para a proibição de armamento nuclear. Em 2017, foi celebrado, na ONU, o Tratado para a Proibição de Armas Nucleares (em inglês, *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*). Contudo, este ainda não entrou em vigor e conta, em 2019, com apenas 23 Estados-Membros.¹⁰⁷

Efetuada uma análise geral do ponto de situação, no final de 2017, trinta e um países possuíam reatores nucleares para produção de eletricidade e três países (Bangladesh, Bielorrússia e Emirados Árabes Unidos) estavam no processo de construir reatores operacionais¹⁰⁸ (*vide* anexo 1). Todavia, no que diz respeito a armas nucleares, o cenário é substancialmente diferente. Em 2017, Hans M. Kristensen e Robert S. Norris estimaram a existência de quase 15 000 armas nucleares, localizadas em 14 países e distribuídas por 107 locais. Deste total, 9400 estão em arsenais militares e as restantes estão a aguardar o desmantelamento, sendo que perto de 4150 estão operacionais e 1800 estão em alerta elevado e prontas a usar.¹⁰⁹ Adicionalmente, como demonstra o anexo 2, nove países possuem reservas de armas nucleares (Estados Unidos da América, Rússia, China, França, Grã-Bretanha, Israel, Índia, Paquistão e Coreia do Norte) e cinco países

¹⁰⁶ WAN, Wilfred – **Why the 2015 NPT Review Conference Fell Apart** (2015).

¹⁰⁷ UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS – **Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons**.

¹⁰⁸ AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Nuclear Power Reactors in the World** (2018), pp. 10-11.

¹⁰⁹ KRISTENSEN, Hans M. & NORRIS, Robert S. – **Worldwide deployments of nuclear weapons, 2017** (2017), p. 289.

não-nucleares detêm 150 bombas nucleares dos Estados Unidos da América em seis bases militares (Alemanha, Bélgica, Holanda, Itália e Turquia).¹¹⁰ A maior concentração de armas nucleares encontra-se na Rússia e nos Estados Unidos da América, os quais possuem cerca de 93% do inventário global total.¹¹¹

Concluindo, é importante relembrar que os tratados de não-proliferação foram uma parte integral da balança de poder e do sistema de alianças político e militar do final do século XX. Várias nações encontraram obstáculos financeiros e tecnológicos, especialmente durante as décadas de 60 e 70, o que impediu o desenvolvimento do seu armamento nuclear; contudo, estes fatores financeiros, técnicos e de alianças não foram, por si só, barreiras suficientes para impedir a proliferação nuclear. O TNP, assim como outros tratados, garantiu o mecanismo legal internacional necessário para estabelecer normas mundiais para um futuro não-nuclear. Atualmente, essas normas devem ser atualizadas, nomeadamente no respeitante ao desarmamento nuclear e aos aspetos humanitários resultantes da utilização de armas nucleares. No entanto, o dissenso na Conferência de Revisão do TNP, em 2015, e a falta de apoio ao Tratado para a Proibição de Armas Nucleares são factos elucidativos da fragmentação entre os Estados-membros do TNP. Pela importância do TNP enquanto alicerce do regime de não-proliferação nuclear, a impossibilidade de atingir uma posição consensual que permita a sua atualização coloca em causa o regime na sua generalidade.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 289.

¹¹¹ KRISTENSEN, Hans M. & NORRIS, Robert S. – **Global Nuclear Weapons Inventories, 1945-2013** *apud* KRISTENSEN, Hans M. & NORRIS, Robert S. – **Worldwide deployments of nuclear weapons, 2017** (2017), p. 289.

CAPÍTULO II. O Plano de Ação Conjunta Global

“The motive force behind international settlements has always been a combination of the belief in the advantages of harmony and the fear of the consequences of proving obdurate”.

Henry Kissinger, 1957

1. As Relações Bilaterais entre os EUA e a República Islâmica do Irão

De forma a enquadrar a negociação e a ratificação do Acordo Nuclear Iraniano, torna-se necessário explicar, de forma sucinta, as relações bilaterais recentes – isto é, desde o final da Segunda Guerra Mundial até à eleição de Barack Obama – entre os EUA e a República Islâmica do Irão.¹¹²

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, o governo norte-americano começou a demonstrar um maior interesse geoestratégico no Médio Oriente, procurando agir na política e na indústria petrolífera iranianas por forma a garantir a salvaguarda dos seus interesses. Quando, em 1951, o parlamento iraniano – liderado pelo primeiro-ministro Mohammed Mosaddeq – aprovou a nacionalização da Anglo-Iranian Oil Company, a Grã-Bretanha impôs um embargo ao Irão. Muitos autores interpretam esta ação como motivada pelo nacionalismo, todavia, Ramazani defende que esta foi motivada pela crença de Mosaddeq de que seria impossível constituir reformas democráticas no Irão enquanto a indústria petrolífera – o alicerce da sua economia – fosse controlada pelos britânicos.¹¹³ Face à pressão britânica e temendo uma aliança entre o Irão e a URSS, o presidente norte-americano Dwight D. Eisenhower aprovou uma operação secreta, denominada “Operação Ajax”, dirigida pela CIA.¹¹⁴ Inicialmente concebida com o intuito de recolher informação, esta operação sucedeu em encenar, em 1953, um golpe de Estado para retirar Mosaddeq do poder e o substituir por Fazlollah Zahedi, um general pró-ocidental. Com a substituição do primeiro-ministro, a Grã-Bretanha e os EUA fortaleceram o poder do Xá Reza Pahlavi, controlando totalmente o governo iraniano; de facto, a nacionalização foi suspensa e a empresa petrolífera norte-americana ARAMCO teve direito a 40% de quota na indústria. A excessiva interferência norte-americana, entre

¹¹² Até 1935, a atual República Islâmica do Irão tinha o nome oficial de Pérsia. Por decisão do Xá Reza Pahlavi, o país mudou a designação oficial para Irão e, depois de Revolução de 1979, adotou o atual nome. Ao longo deste trabalho será utilizada predominantemente a designação Irão.

¹¹³ RAMAZANI, R. K. – **Ideology and Pragmatism in Iran's Foreign Policy** (2004), p. 554.

¹¹⁴ MERICA, Dan & HANNA, Jason – **In declassified document, CIA acknowledges role in '53 Iran coup** (2013).

as décadas de 1950 e 1970, na política iraniana plantou a semente de contestação que conduziria ao sentimento antiamericano que esteve na base da revolução de 1979. Como refere Wise, “The U.S. propelled the Shah, who was also known as the «American puppet», into a domineering leader over the Iranian government and masses. As a result, Iranian government officials and the public grew weary and developed hatred towards not only the Shah, but also toward the U.S”.¹¹⁵

Herdando a Guerra do Vietname – uma guerra dispendiosa e impopular –, a Administração Nixon teve como doutrina fundamental o fortalecimento de aliados no Médio Oriente, que agissem como Estados por procuração (em inglês, *proxy states*), formando uma tripla aliança entre Israel, o Irão e a Arábia Saudita. Enquanto Estado por procuração dos EUA, o Irão recebeu um empréstimo de 200 milhões de dólares para a compra de equipamento militar, e a administração Nixon aprovou a venda de quantidades ilimitadas do melhor armamento disponível à época.¹¹⁶ Destarte, em 1978, o Irão tinha o exército mais avançado e mais bem treinado do Golfo Pérsico: possuía a quarta maior força aérea e o quinto maior exército do mundo e as despesas militares aumentaram substancialmente, passando de 293 milhões de dólares em 1963 para 7.3 mil milhões de dólares em 1977.

O final da década de 1970 representa um período crítico na política interna dos dois países. No Irão, o Xá Pahlavi afastara-se cada vez mais da sociedade iraniana e a sua governação levou à urbanização não planeada, à inflação e ao desemprego, situação que piorou substancialmente com a crise petrolífera de 1973. As suas decisões políticas eram totalmente privadas de valores democráticos e o interesse nacional era visto como coincidente com o interesse dinástico, legitimando o seu poder através de métodos ditatoriais. Por outras palavras, o objetivo megalómano do Xá de tornar o Irão numa grande civilização era movido por ambições dinásticas e não pelo interesse nacional iraniano.¹¹⁷ A oposição iraniana, aproveitando esta conjuntura, conseguiu combinar o nacionalismo com a moralidade religiosa. Portanto, ao declínio económico juntou-se o descontentamento revolucionário, representado em três fações principais: as mulheres, os estudantes e os reformistas religiosos (dos quais se sobrepõe o Aiatola Khomeini). Nos EUA, o apoio norte-americano a uma monarquia autocrática e corrupta aumentou a

¹¹⁵ WISE, Krysta – **Islamic Revolution of 1979: The Downfall of American-Iranian Relations** (2011), p. 2

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 3.

¹¹⁷ RAMAZANI, R. K. – **Ideology and Pragmatism in Iran's Foreign Policy** (2004), p. 554.

impopularidade do presidente Jimmy Carter. A decisão de apoiar incondicionalmente o Xá é explicada pelo medo das reformas que Khomeini poderia implementar e manteve-se inalterada, mesmo face a opiniões divergentes, como o General Robert E. Huyser (o enviado norte-americano para o Irão, em 1978), Henry Precht (oficial do Departamento de Estado) e o embaixador William Sullivan, os quais defendiam o estabelecimento de uma relação pacífica com Khomeini devido à inevitabilidade da sua chegada ao poder.¹¹⁸ Face a este contexto, em Fevereiro de 1979, após o afastamento do Xá e depois de quinze anos de exílio, Khomeini regressa ao Irão e sobe ao poder, mobilizando a população para apoiar um manifesto ao Islão e ao antiamericanismo.

Khomeini significou o retorno ao pragmatismo e ao interesse nacional na tomada de decisões em política externa: elevando a ideia de comunidade islâmica e denegrindo a ideia de interesse nacional secular ao rejeitar o conceito de nacionalismo, mantém a tradicional pretensão de universalidade dos ideais islâmicos.¹¹⁹ Após a revolução, as relações bilaterais entre os EUA e o Irão entraram em declínio. Khomeini acusava os EUA de serem a raiz de todos os males iranianos e estava disposto a correr riscos económicos para destruir a influência ocidental, recusando-se a estabelecer uma relação positiva com os norte-americanos e pretendendo exercer uma política isolacionista. Esta posição é tornada clara no lema da revolução: “Nem o Este, nem o Oeste, mas a República Islâmica”. Por seu turno, os EUA tentaram assumir relações diplomáticas com Khomeini, tentando prevenir a expansão da esfera de influência soviética. A situação diplomática deteriorou-se, ao longo de 1979, devido a seis eventos: o fim da pertença do Irão à esfera de contenção norte-americana; a mudança nas políticas petrolíferas; a alteração do acordo de venda de armamento dos EUA para o Irão; a desaprovação norte-americana das violações iranianas de direitos humanos; e, por fim, a crise de reféns e o embargo dos EUA, que significaram o permanente corte de relações.¹²⁰ Por estes motivos, 1979 marca a viragem nas relações diplomáticas e económicas entre os dois Estados. E estas relações piorariam significativamente em 1980, com o apoio norte-americano ao Iraque na invasão e subsequente guerra entre o Irão e o Iraque.

¹¹⁸ WISE, Krysta – **Islamic Revolution of 1979: The Downfall of American-Iranian Relations** (2011), pp. 6-7.

¹¹⁹ RAMAZANI, R. K. – **Ideology and Pragmatism in Iran's Foreign Policy** (2004), p. 555.

¹²⁰ WISE, Krysta – **Islamic Revolution of 1979: The Downfall of American-Iranian Relations** (2011), pp. 8-12.

Após o fim da Guerra Fria, o Irão era considerado, pela opinião pública norte-americana, como um dos países menos populares do mundo, opinião exacerbada por propaganda de vários grupos políticos, como por exemplo, o MEK ou *Mujahedin-e Khalq*¹²¹ e vários lobbies pró-israelitas que promoviam as suas próprias agendas, exagerando a ameaça iraniana.¹²² Segundo Said, “[Iran] and along with it «Islam», has come to represent America’s major foreign devil”.¹²³ Dada esta imagem extremamente negativa, os líderes do Congresso norte-americano não possuíam um incentivo credível para considerarem eventuais conversações com a República Islâmica, visto que não lhes garantiria muitos votos em época eleitoral. Concomitantemente, o ramo executivo adotou uma postura inflexível (por exemplo, o secretário de Estado Warren Christopher possuía uma aversão visceral ao Irão). O Irão era visto como uma ameaça regional e uma ameaça à segurança dos EUA, juntamente com, por exemplo, a China, a Coreia do Norte ou Cuba. Por conseguinte, em meados da década de 1990, o Presidente Bill Clinton instaura a política de “dupla contenção” (ou *dual containment*, em inglês), que significou a manutenção de duas alianças (com a Arábia Saudita e Israel) para conter duas ameaças (o Irão e o Iraque), os quais se continham mutuamente. A ideia baseava-se na hipótese de que, quando um Estado hegemónico, como os EUA, é bem-sucedido a alterar o comportamento de uma hegemonia regional, como o Irão, modera o seu comportamento antagonístico face a essa potência regional. Segundo o Irão, as exigências *per se* dos EUA, independentemente da sua razoabilidade, definem a essência do problema e, por isso, recusam-se a ceder face à pressão norte-americana. Em suma, os EUA tentam continuamente alterar a política iraniana para poderem acalmar a sua hostilidade face ao Irão, todavia, a própria tentativa de alteração do comportamento iraniano constitui, segundo o Irão, uma ingerência. Segundo James Bill, “Iran’s fierce independence has particularly annoyed the global hegemon because of the Islamic Republic’s geostrategic significance as well as its refusal to compromise its national sovereignty and dignity in any way”.¹²⁴ Clinton, concebe, neste sentido, a política de dupla contenção, contando com o apoio de aliados como os Estados do Conselho de Cooperação do Golfo (Bahrein,

¹²¹ O MEK, assim como o seu ramo político *National Council of Resistance of Iran*, é um grupo militante, criado em 1965, que se opõe ao regime iraniano e trabalhou, durante muito tempo, em proximidade com Saddam Hussein. É considerado, pelo Irão e pelo Iraque, como uma organização terrorista, designação que foi partilhada pelos EUA, pela UE e pelo Canadá, mas, entretanto, afastada.

¹²² BILL, James A. – *Iran and the United States: A Clash of Hegemonies* (1999), p. 45.

¹²³ SAID, Edward W. – *Covering Islam: How the media and the experts determine how we see the rest of the world* (1997), p. 7 *apud* ADIB-MOGHADDAM, Arshin – *Discourse and violence: the friend-enemy conjunction in contemporary Iranian-American relations* (2009), p. 515.

¹²⁴ BILL, James A. – *Iran and the United States: A Clash of Hegemonies* (1999), p. 46.

Kuwait, Omã, Qatar, Arábia Saudita e EAU), a Jordânia, o Egito e Marrocos. Todavia, a Guerra do Iraque destruiu esta estratégia ao tornar este Estado numa zona de influência iraniana.

A subida ao poder do presidente Khatami em 1997 e a colocação em prática de uma política externa conciliatória com o interesse nacional iraniano, pareceu significar a paz entre os EUA e o Irão. Devido ao passado de antagonismo mútuo entre Washington e Teerão e à perda de significativas oportunidades de reconciliação, o estado das relações entre os dois Estados permanecia semelhante àquele deixado pelo presidente Carter.¹²⁵ Não obstante, existia uma esperança na reconciliação, especialmente após declarações dos presidentes Clinton e Khatami e da secretária de Estado Madeleine Albright.

Esta esperança fracassou mediante a abordagem bélica da administração Bush perante o Irão. Em 2002, no seguimento dos ataques de 11 de Setembro, o presidente George W. Bush declarou que os EUA estavam numa guerra contra o terror, guerra essa que tinha dois inimigos: o “submundo terrorista”, responsável pelos ataques e os Estados que procuravam desenvolver ADM e apoiavam o terrorismo, agrupados no “eixo do mal”. Apesar de ter condenado os ataques e ter assistido a administração Bush no Afeganistão, o Irão foi incluído no eixo e “[t]he Bush Administration’s visceral rhetoric against Iran paralleled America’s unprecedented military presence in states bordering Iran, Afghanistan, Iraq, and the Central Asia states”.¹²⁶ Este discurso anunciou o que se tornaria a “Doutrina Bush” e, apesar de ser promovida como um ato de difusão da democracia, esta doutrina foi rejeitada como uma nova forma do imperialismo norte-americano, sendo recebida com hostilidade no Médio Oriente.

Neste contexto, a política externa iraniana alterou-se significativamente, especialmente após a eleição, em 2005, do presidente Ahmadinejad. Este estabeleceu uma política externa iraniana mais agressiva, baseada em alguns dos princípios revolucionários introduzidos por Khomeini e apresentando o governo dos EUA e Israel como os seus dois principais inimigos. Ao mesmo tempo, o Irão passou a exercer um papel global. Com a eleição de Barack Obama, em 2009, alguns decisores políticos iranianos acreditavam que a política externa dos EUA se alteraria em relação ao Irão. Por este motivo, Ahmadinejad foi o primeiro presidente iraniano, desde 1979, a congratular a eleição de um presidente norte-americano. Contrariamente, a política externa iraniana

¹²⁵ RAMAZANI, R. K. – *Ideology and Pragmatism in Iran's Foreign Policy* (2004), p. 557.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 558.

continuou a caracterizar-se por uma abordagem inflexível, procurando atingir objetivos de uma forma pragmática e controlada.¹²⁷

2. O Programa Nuclear Iraniano

Como refere Mark Stephen Bell, “Despite the recent nuclear deal between Iran and the P5+1 (...) the possibility and consequences of Iranian nuclear acquisition remains the subject of considerable attention by both scholars and policymakers”.¹²⁸ Neste sentido, é possível afirmar que, relativamente à questão da potencial aquisição nuclear iraniana, tanto investigadores, como decisores políticos se podem situar numa escala entre o otimismo e o pessimismo.

Kenneth Waltz situa-se no espectro otimista ao argumentar que o equilíbrio nuclear no Médio Oriente significaria estabilidade, pelo que o Irão deveria possuir armamento nuclear: “If Iran goes nuclear, Israel and Iran will deter each other, as nuclear powers always have. (...) When it comes to nuclear weapons, now as ever, more may be better”.¹²⁹ Segundo o autor, geralmente, os novos Estados nucleares, produzem mais estabilidade internacional por reduzirem os desequilíbrios de poder.¹³⁰ Como o poder tem de ser balanceado, o monopólio nuclear regional israelita fomenta instabilidade no Médio Oriente. Neste sentido, a tensão recente no Médio Oriente não pode ser vista como o início de uma crise nuclear iraniana, mas sim o fim de uma crise nuclear no Médio Oriente, que apenas acabará com a restauração do equilíbrio do poder militar. Por outras palavras, caso o Irão desenvolva capacidade nuclear, nenhum outro Estado nesta região terá incentivo para fazer o mesmo, pelo que o Médio Oriente será mais estável. Por este motivo, a diplomacia deve continuar, mas as sanções podem ser levantadas, especialmente porque apenas afetam os cidadãos iranianos.

Mark Stephen Bell desenvolve a teoria de oportunismo nuclear e procura perceber de que forma este modelo analítico prevê os efeitos da potencial aquisição nuclear iraniana. A teoria antecipa que, caso o Irão adquirisse armas nucleares, usá-las-ia para facilitar a consolidação de aliados, através do aumento da transferência de recursos para

¹²⁷ POLLACK, Kenneth M. – Reality and Hyperbole. In **Unthinkable: Iran, the Bomb, and American Strategy** (2013), p. 33.

¹²⁸ BELL, Mark Stephen - **Nuclear Weapons and Foreign Policy** (2016), p. 254.

¹²⁹ WALTZ, Kenneth – **Why Iran Should Get the Bomb** (2012), p. 5. Ver acima, nas páginas 18-20 desta dissertação, uma explicação teórica deste autor para tal argumento.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 3.

aliados no Médio Oriente (como o Hezbollah, o Hamas e/ou os Houthis do Iémen), assim como procurar exercer uma maior influência sobre os governos de Bagdad, Damasco e Sana'a e, talvez, uma implícita oferta de dissuasão estendida a esses Estados.¹³¹ Deste modo, a teoria oferece uma perspectiva média entre otimistas e pessimistas relativamente à potencial aquisição nuclear iraniana. Apesar de sugerir a improbabilidade do uso iraniano de armamento nuclear para facilitar a agressão territorial contra os seus vizinhos (de uma forma semelhante à do Paquistão), a hipótese da maior consolidação de aliados iranianos não é reconfortante para a maioria dos decisores políticos norte-americanos: ainda que não ameaçasse ativamente os interesses norte-americanos, poderia reduzir a sua liberdade de ação na região.

No lado oposto do espectro, Matthew Kroenig possui uma visão pessimista da aquisição de armamento nuclear por parte do Irão. O autor argumenta que existem três formas de lidar com a ameaça do programa nuclear iraniano: um acordo diplomático mutuamente satisfatório ao Irão e aos EUA; Washington simplesmente aceitar que o Irão possua armamento nuclear; ou os EUA e/ou Israel agem militarmente para prevenir o Irão de adquirir armas nucleares. O autor admite que uma solução diplomática era preferível, contudo, a diplomacia pode não ser eficaz. Neste sentido, Kroenig assume que, caso os EUA tenham de decidir entre aceitar que o Irão possua armamento nuclear e bombardear o Irão, então devem optar por ataque limitado às principais instalações nucleares iranianas, recuar, absorver a inevitável retaliação e, por fim, procurar mitigar rapidamente a crise subsequente. O autor assume que não é uma boa opção, contudo supera a opção que significaria viver com o perigo de um Irão com armamento nuclear.¹³²

Jacek Kugler enquadra-se, também, numa visão pessimista. O autor advoga, demarcando-se de Waltz, que nem o Irão, nem Israel, deveriam possuir armamento nuclear.¹³³ A potencial proliferação de tecnologia nuclear para grupos como o Hamas e o Hezbollah, seria suficiente para destabilizar o Médio Oriente. A balança de poder só funciona quando os Estados possuem um mínimo de confiança, como aconteceu durante a Guerra Fria; porém, ao contrário da URSS, o Irão procura destruir o sistema internacional e não possui relações diplomáticas com os EUA ou com Israel, pelo que a comunicação e a confiança são mais difíceis. Adicionar armas nucleares ao arsenal

¹³¹ BELL, Mark Stephen - **Nuclear Weapons and Foreign Policy** (2016), p. 255.

¹³² KROENIG, Matthew – From Atoms For Peace to Atoms For War. *In A Time To Attack: The Looming Iranian Nuclear Threat* (2014), p. 5.

¹³³ KUGLER, Jacek – **A World Beyond Waltz: Neither Iran nor Israel Should Have the Bomb** (2012).

iraniano iria aumentar o custo de guerra, mas não acrescentaria estabilidade, e provavelmente, a Turquia e o Egito quereriam também alcançar capacidade nuclear. Demarcando-se de Waltz, o autor afirma que “In the highly charged environment of the Middle East, advocating that Iran acquire nuclear capabilities to balance those of Israel is a call to disaster”. Em suma, segundo Kugler, o equilíbrio nuclear no Médio Oriente aumentaria tremendamente a probabilidade de um holocausto nuclear regional. Deste modo, a solução passaria pela eliminação das armas nucleares no Médio Oriente, à imagem, por exemplo, do que aconteceu na América Latina.

A inquietação relativamente às atividades nucleares iranianas tem perdurado ao longo de várias décadas. Apesar de ter conseguido verificar a veracidade das declarações iranianas, a AIEA não consegue avaliar com segurança se essas declarações estão completas, podendo existir atividades e instalações não declaradas. Portanto, o programa nuclear iraniano continua a preocupar a comunidade internacional, relativamente a quatro vetores: o programa de enriquecimento, o trabalho com urânio, a transparência, e a questão sobre se, e como, o Irão deve suspender todas as atividades de enriquecimento.¹³⁴

2.1. A Evolução Histórica do Programa Nuclear Iraniano até à Entrada em Vigor do JCPOA

O Programa Nuclear Iraniano foi iniciado na década de 1950 com o apoio dos EUA, sob o programa *Atoms for Peace*, um acordo de cooperação nuclear, assinado em 1957. Sob este programa, os EUA comprometiam-se a apoiar o uso civil de energia nuclear, tendo construído o Centro de Investigação Nuclear de Teerão, na Universidade de Teerão, e oferecido o reator de investigação de Teerão, com a capacidade de 5 megawatts.¹³⁵ Em 1968, o Irão assinou o TNP e, em 1974, concluiu o acordo de salvaguardas da AIEA. Durante a década de 1970, o Irão mostrou-se interessado em expandir o seu programa nuclear de forma a incluir, além da investigação, a produção de energia elétrica. Para este efeito, foram iniciadas negociações com os Estados ocidentais: em 1976, a RFA iniciou a construção de dois reatores nucleares de água leve para Bushehr, e, em 1977, o Irão encomendou a França dois reatores elétricos adicionais para

¹³⁴ GARRET, Benjamin C. & HART, John – **The A to Z of Nuclear, Biological and Chemical Warfare** (2007), p. 107.

¹³⁵ KROENIG, Matthew – From Atoms For Peace to Atoms For War. *In A Time To Attack: The Looming Iranian Nuclear Threat* (2014), pp. 11-12.

Ahvaz. Negociações adicionais foram conduzidas entre os EUA e o Irão para o fornecimento de oito reatores de água leve, todavia, as negociações estagnaram devido ao interesse iraniano no reprocessamento de plutônio.

Após a revolução islâmica de 1979, os contratos com as potências ocidentais foram rasgados (a RFA não completou os reatores de Bushehr, e a França e os EUA cancelaram os acordos nucleares que haviam sido negociados com o Xá) e o programa nuclear esteve quase para ser desintegrado. Isto pode ser explicado por dois motivos: por um lado, a maioria dos cientistas tinha fugido do território iraniano; e, por outro lado, Aiatola Khomeini não se mostrava interessado em desenvolver poder nuclear.¹³⁶ Contudo, no seguimento de uma guerra devastadora com o Iraque, Khomeini começou a adquirir tecnologia nuclear, com a ajuda de A. Q. Khan. O cientista paquistanês forneceu ao Irão os esquemas das centrífugas de primeira geração P-1 e P-2, os quais permitiram ao Irão desenvolver as centrífugas IR-1 (as quais constituem a maioria do seu inventário). Foi, também, durante esta guerra que se iniciou o programa iraniano de mísseis balísticos de médio e longo alcance, como retaliação a ataque dos mísseis iraquianos, através da aquisição de cem mísseis norte-coreanos Hwasong-5, modelados a partir dos mísseis russos Scud-B. Simultaneamente, foram assinados acordos de cooperação com o Paquistão e a China, em 1987 e 1990, respetivamente, e com a Argentina; contudo, devido à pressão dos EUA, em 1992, a Argentina cancelou a venda de instalações de suporte de produção de água pesada pressurizada e, em 1995, a China suspendeu a venda de dois reatores. Após a assinatura de um acordo de cooperação com a Rússia, esta potência comprometeu-se a terminar a construção da central nuclear de Bushehr-1 e ofereceu secretamente três reatores adicionais ao Irão. Entre 1997 e 2002, após a substituição de Reza Amrollahi pelo ex-ministro do petróleo Gholamreza Aghazadeh-Khoi como chefe da Organização Iraniana de Energia Atômica, o programa nuclear iraniano desenvolveu-se a um ritmo mais eficiente e acelerado.¹³⁷

A crise nuclear iraniana surgiu quando, em 2002, o MEK revelou a existência da instalação de enriquecimento de urânio de Natanz e da instalação de extração de plutónio de Arak.¹³⁸ Os dados divulgados, não só violavam o acordo de salvaguardas da AIEA e o

¹³⁶ NUCLEAR THREAT INICIATIVE – **Iran Nuclear**.

¹³⁷ POLLACK, Kenneth M. – Reality and Hyperbole. In **Unthinkable: Iran, the Bomb, and American Strategy** (2013), p. 37.

¹³⁸ Segundo Kenneth Pollack, pensa-se que as informações que o MEK revelou foram fornecidas pela Mossad israelita. Vide, POLLACK, Kenneth M. – Reality and Hyperbole. In **Unthinkable: Iran, the Bomb, and American Strategy** (2013), p. 37.

TNP, como mostravam que o programa nuclear iraniano estava muito mais avançado do que se previa. A AIEA iniciou uma investigação, todavia a não-declaração das instalações de Arak e Natanz não era prova suficiente da existência de um programa nuclear militar, já que os reatores civis usavam, também, urânio ou plutônio. O Irão argumentou que só teria a obrigação de informar a AIEA sobre novas instalações nucleares quando estas estivessem terminadas, o que não é verdadeiro segundo o acordo de salvaguardas da AIEA e logicamente coerente: se as instalações fossem para uso civil, não faria sentido escondê-las, e caso o Irão pretendesse adquirir reatores nucleares para uso civil, não precisaria de desenvolver a capacidade de enriquecimento ou extração de plutônio no seu território. Aliás, seria mais simples e barato comprar combustível a outros Estados.¹³⁹ Durante a inspeção de Arak e Natanz, a AIEA encontrou vestígios de UF₆ nas centrifugadoras (indicando a sua utilização para enriquecimento de urânio), e urânio proveniente de dois Estados: a China e o Paquistão.¹⁴⁰ Face às descobertas, o Irão afirmou que o urânio enriquecido já estaria nas centrifugadoras aquando da sua aquisição e admitiu a compra de duas toneladas de urânio à China e a compra de UF₆ e urânio ao Paquistão. Tanto o enriquecimento de urânio como a não-declaração de instalações e a importação de centrifugadoras são violações do acordo de salvaguardas da AIEA. O Irão admitiu a existência de programas de enriquecimento de urânio e de separação de plutônio, se bem que nunca tivesse admitido um programa de armamento, apesar de existirem provas da sua existência.

A partir dessa primeira exposição das atividades nucleares clandestinas do Irão, ocorreram várias tentativas de negociação entre o Irão e os Estados ocidentais, às quais se seguiram resoluções e sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). São exemplos, as negociações com o grupo UE-3 (França, Alemanha e Grã-Bretanha), em 2003, das quais resultou o compromisso de colaboração com a AIEA, a assinatura do Protocolo Adicional e a suspensão temporária das atividades de conversão e enriquecimento; uma Resolução da AIEA, em 2005, que descreve o Irão como em não-conformidade (devido ao recomeço das atividades de conversão de urânio em Esfahan); a Resolução 1696 do CSNU, em 2006 (por o Irão ter terminado a implementação voluntária do Protocolo Adicional e recomeçado o processo de enriquecimento em Natanz) que compelia o Irão a parar o enriquecimento ou sofreria sanções económicas e

¹³⁹ POLLACK, Kenneth M. – Reality and Hyperbole. In **Unthinkable: Iran, the Bomb, and American Strategy** (2013), pp. 37-38.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 39.

diplomáticas;¹⁴¹ a Resolução 1737, que impôs sanções face à manutenção das atividades e à inauguração da central de Arak; novas negociações, em 2009, entre o Irão e o Grupo P5+1 (Alemanha, China, EUA, França, Grã-Bretanha e Rússia) devido à descoberta da instalação de Fordow; e, por fim, um acordo entre o Irão, o Brasil e a Turquia, em 2010, que não foi aceite pelas potências ocidentais.¹⁴² A falta de consenso significou novas sanções.

Em 2010, a AIEA declarou possuir provas extensivas de atividades secretas de desenvolvimento, por parte do exército iraniano, de ogivas nucleares, atividades que continuaram após 2004.¹⁴³ Em Fevereiro de 2011, a AIEA publicou um relatório extenso que descrevia detalhadamente o ponto de situação do programa nuclear iraniano: a AIEA verificou, em todas as instalações declaradas pelo Irão sob o acordo de salvaguardas, que o material nuclear declarado não fora desviado; confirmou, também, a inexistência de atividades de reprocessamento nessas instalações; e, por fim, que o Irão não respondia às suas obrigações, nomeadamente, de suspender as atividades de enriquecimento em Natanz e Fordow, providenciar informações adicionais, descontinuar os projetos de água pesada pressurizada e cooperar com a AIEA relativamente a atividades relacionadas com o uso militar do programa nuclear (por exemplo, geração de neutrões, conversão de urânio ou manufatura e teste de explosivos) e implementar o Protocolo Adicional.¹⁴⁴ Em Setembro do mesmo ano, a AIEA divulgou um relatório no qual afirmava: “(...) the Agency is increasingly concerned about the possible existence in Iran of past or current undisclosed nuclear related activities involving military related organizations, including activities related to the development of a nuclear payload for a missile”.¹⁴⁵ Face a este relatório, a Rússia e a China opuseram-se a adicionais resoluções do CSNU e a novas sanções sobre o Irão. Não obstante, o Congresso dos EUA aprovou um novo conjunto de sanções económicas. Em 2012, o Irão e o Grupo P5+1 encontram-se em Istambul, e mais

¹⁴¹ GARRET, Benjamin C. & HART, John – **The A to Z of Nuclear, Biological and Chemical Warfare** (2007), p. xxx chronology.

¹⁴² NUCLEAR THREAT INICIATIVE – **Iran Nuclear**. O contexto e os detalhes deste Acordo entre o Irão, o Brasil e a Turquia serão explanados pormenorizadamente no capítulo 3, na página 72.

¹⁴³ Estes dados partilhados pela AIEA possuem uma importância acrescida visto que, em 2007, os serviços de Inteligência norte-americanos haviam declarado acreditar que o programa de armamento iraniano tinha descontinuado, em 2003.

¹⁴⁴ AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of the Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran** (Fevereiro 2011), p. 7.

¹⁴⁵ AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of the Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran** (Setembro 2011), p. 7.

tarde em Bagdad, todavia foi impossível alcançar um consenso. Entre 2012 e 2013, seguiram-se novas sanções dos EUA e da UE ao Irão.

A vitória de Hassan Rouhani nas eleições presidenciais iranianas de 2013 representou uma mudança da posição iraniana nas negociações.¹⁴⁶ Após três rondas de negociações, o Irão e o Grupo P5+1 chegaram a um consenso: o *Joint Plan of Action* (JPOA), um acordo que era visto pelo Presidente Obama como um primeiro passo para neutralizar a ameaça nuclear iraniana. Esse acordo inicial viria a desenvolver-se, a 14 de Julho de 2015, no Plano de Ação Conjunta Global ou, em inglês, *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA).

2.2. Descrição do Programa Nuclear Iraniano

Desde a exposição das atividades nucleares clandestinas, em 2002, o programa nuclear iraniano coloca crescente preocupação à comunidade internacional. Após esta data, o programa tornou-se mais disperso e secreto (sendo que os EUA, a UE e Israel diferem na aceção da sua dimensão, especificamente no que concerne ao número de pessoal, financiamento, prioridade dada pelo regime e progresso tecnológico).¹⁴⁷ Apesar do debate sobre a extensão do programa de armamento, subsistia, antes da negociação do JCPOA, consenso internacional que o Irão teria ultrapassado certos limiares e que o seu programa nuclear tinha objetivos militares. Em 2013, o Irão tinha adquirido conhecimento técnico, centrífugas e suficiente urânio enriquecido para produzir, pelo menos, uma arma nuclear (mas, mais provavelmente, três a cinco)¹⁴⁸ e, nesse mesmo ano, Obama e Netanyahu declararam que o Irão demoraria um ano a construir uma arma nuclear, a partir do momento em que tomasse essa decisão. Se o Irão possuía todos os meios para produzir armas nucleares porque não o fez? A verdade é que ter a capacidade de produzir não equivale a decidir construir e acumular um arsenal e é nessa diferença que se centra o debate internacional.

¹⁴⁶ NUCLEAR THREAT INITIATIVE – **Iran Nuclear**.

¹⁴⁷ POLLACK, Kenneth M. – Reality and Hyperbole. In **Unthinkable: Iran, the Bomb, and American Strategy** (2013), p. 53.

¹⁴⁸ Até Agosto de 2012, o Irão enriqueceu 6 876 quilogramas de U-235 a 3,5% e 189,4 quilogramas a 19,75%. Isto significa que, em teoria, o Irão tinha LEU suficiente para produzir cinco armas nucleares. Vide POLLACK, Kenneth M. – Reality and Hyperbole. In **Unthinkable: Iran, the Bomb, and American Strategy** (2013), p. 49.

A República Islâmica localiza-se estrategicamente no Mar Cáspio e no Golfo Pérsico, um caminho marítimo crucial para o transporte de petróleo. Possui a maior população do Médio Oriente e detém as terceiras maiores reservas de petróleo e as segundas maiores reservas de gás natural do mundo. Geopoliticamente, o Irão detém extensas defesas naturais, incluindo cadeias montanhosas que rodeiam grande parte do país, favorecendo o defensor no caso de guerra, e os seus vizinhos são instáveis internamente, não possuindo capacidade de projeção de poder suficiente para colocarem uma séria ameaça territorial.¹⁴⁹ Ademais, o elevado número de forças norte-americanas nas fronteiras iranianas é uma ameaça significativa, mas a sua parcial retirada do Iraque e do Afeganistão reduziu esse perigo e, apesar de, tanto os EUA como Israel, poderem conduzir ataques aéreos contra o Irão, esta possibilidade parece remota. Todavia, apesar de a retirada dos EUA ter removido uma fonte de ameaça e ter aumentado a posição relativa do Irão na região, este sofreu mudanças indesejáveis na balança de poder. Externamente, o poder relativo iraniano no Médio Oriente foi ameaçado pelo conflito na Síria e o crescimento do Estado Islâmico. Internamente, a economia iraniana permanece paralisada pelas sanções, pela inflação elevada e pelo desemprego, e as forças militares iranianas estão muito atrasadas e subfinanciadas, o que é provável manter-se no futuro, já que o orçamento de defesa iraniano é pequeno, comparativamente aos com os seus rivais; por exemplo, a despesa iraniana é apenas 19,5% da despesa da Arábia Saudita.¹⁵⁰ Neste sentido, a utilização iraniana de armas nucleares como escudo de proteção para facilitar a agressão é logicamente incoerente. Esta premissa torna-se ainda mais evidente considerando que o Irão não possui um aliado que lhe confira total segurança. Enquanto a Rússia e a China oferecerem uma parcial proteção diplomática face às sanções e às ameaças norte-americanas, esta proteção não é absoluta, e é improvável que o Irão veja qualquer um desses Estados como um aliado indubitavelmente empenhado na sua segurança. Destarte, alguns líderes iranianos acreditam que a posse de armamento não-convencional permite atingir o seu objetivo de se tornar uma grande potência regional, de acordo com a sua história, geografia e recursos. É neste contexto que se molda a doutrina militar iraniana. Marcada pela experiência na guerra com o Iraque, e pelos ideais revolucionários xiitas islâmicos de resistência (*mogavemat*) e martírio (*shehadat*), esta

¹⁴⁹ BELL, Mark Stephen - **Nuclear Weapons and Foreign Policy** (2016), p. 255.

¹⁵⁰ Em 2018, a despesa militar iraniana foi de 13,2 mil milhões de dólares, um decréscimo de 9,5% em relação a 2017; pelo contrário, no mesmo ano, a despesa militar da Arábia Saudita foi de cerca de 67,6 mil milhões de dólares, um decréscimo de 6,5% em relação a 2017. Vide, TIAN, Nan *et al* – **Trends in World Military Expenditure, 2018** (2019), pp. 9-10.

doutrina baseia-se em atingir indiretamente os interesses dos inimigos.¹⁵¹ Isto acontece por forma a evitar uma longa guerra contra um inimigo que o Irão reconhece estar melhor equipado e preparado (EUA), e para poder conseguir manter a negação plausível¹⁵², ao mesmo tempo que atinge os seus objetivos regionais: a dissuasão de intervenção militar norte-americana e a expansão da sua influência regional à custa do poder norte-americano.

O Programa Nuclear Iraniano pode ser subdividido em duas partes: o programa nuclear *lato sensu* e o programa de mísseis balísticos.

Tal como previamente mencionado, o programa iraniano de mísseis balísticos de médio e de longo alcance iniciou-se com a aquisição de cem mísseis norte-coreanos Hwasong-5, durante a década de 1980. Nas décadas subsequentes, o Irão iniciou um processo de engenharia inversa para produção dos mísseis Shahab-1 e Shahab-2 (com um alcance de 500 a 750 quilómetros), a partir dos mísseis norte-coreanos Hwasong-5 e Hwasong-6, respetivamente, e do míssil Shahab-3 (com um alcance de 1300 quilómetros) e da versão Shahab-3 ER (com um alcance de 2000 quilómetros) – os quais podem transportar ogivas nucleares –, a partir do míssil Rodong-1.¹⁵³ Grande parte do material, equipamento e tecnologia, foi adquirida através de fornecedores estrangeiros, como o mercado negro nuclear de A. Q. Khan, a Coreia do Norte, a China e a Rússia. De referir que, atualmente, o Irão tem a capacidade para produzir os seus próprios mísseis: são exemplos, o míssil terra-terra de pequeno alcance Fateh-110, testado pela primeira vez em 2002 e com um alcance de 200 quilómetros; o míssil de pequeno alcance Qiam 1, testado pela primeira vez em 2010 e com um alcance de 700 a 800 quilómetros; e o míssil de longo alcance Sejil, testado pela primeira vez em 2011 e com um alcance de 2000 a 2400 quilómetros. Concomitantemente, o Irão desenvolveu um programa de mísseis de cruzeiro dos quais fazem parte os mísseis de longo alcance Soumar, com um alcance de 2500 quilómetros, e Hoveyzeh, apresentado em Fevereiro de 2019 e com um alcance de 1350 quilómetros. O Irão possui, também, os sistemas de defesa antimíssil Mersad e Zahra-3. Para o Irão, os programas de mísseis balísticos e de cruzeiro são vitais para

¹⁵¹ DAVIS, Lynn E. *et al* – Deterring a Nuclear-Armed Iran. In **Iran's Nuclear Future: Critical U.S. Policy Choices** (2011), pp. 32-33.

¹⁵² Termo que caracteriza a capacidade que alguém possui de negar conhecimento ou responsabilidade de qualquer ato condenável cometido por outros devido à falta de provas que confirmem tal conhecimento ou culpa.

¹⁵³ FANACK – **The Controversy over Iran's Ballistic Missiles Program** (2019).

dissuadir um ataque dos EUA e de Israel, e fazer face ao sistema antimíssil israelita Arrow, concebido para interceptar os mísseis Shahab.

Segundo relatórios da AIEA, o programa nuclear iraniano consiste em dezoito instalações declaradas e em nove localizações situadas fora dessas instalações, as quais estão descritas e ilustradas nos anexos 3 e 4, respetivamente. O programa subdivide-se em duas vias: o enriquecimento de urânio (através de lasers ou centrifugadoras) e a separação de plutónio. Mohsen Fakhrizadeh-Mahabadi é considerado pelas potências ocidentais como o líder do programa nuclear iraniano.

O programa de enriquecimento por lasers iniciou-se na década de 1970. Em 2003, as autoridades iranianas afirmaram ter desmantelado a instalação em Lashkar Ab'ad e transferido o equipamento para a instalação de armazenamento de Karaj.¹⁵⁴ O programa de enriquecimento por centrifugadoras envolve a aquisição, teste, produção e instalação de diversos tipos de centrifugadoras. O Irão construiu também as capacidades de apoio necessárias para o enriquecimento de urânio, nomeadamente mineração de urânio, fresagem e conversão.

O centro de investigação nuclear e conversão de urânio de Isfahan foi aberto em 1984, tendo recebido, em 1990, dois reatores da China, que transformam urânio em compostos para fabrico de combustível ou enriquecimento. Contudo, a principal central de enriquecimento localiza-se em Natanz.

A central de enriquecimento de Natanz contém edifícios acima do solo (instalação piloto) e no subsolo (instalação industrial) e tem uma área de cerca de cem mil metros quadrados. Enquanto a instalação piloto foi concebida para investigação e desenvolvimento, a instalação no subsolo consiste em três estruturas, sendo que os dois maiores edifícios podem abrigar cascatas de centrifugadoras até cerca de 50 000 centrifugadoras.¹⁵⁵ Em 2015, 9000 centrifugadoras IR-1 enriqueciam urânio a 5% em Natanz.

Em 2006, o Irão iniciou a construção da central de enriquecimento de Fordow, perto da cidade de Qom. Apesar de ser mais pequena, está melhor protegida por comparação a Natanz, já que foi construída numa base militar da Guarda Revolucionária,

¹⁵⁴ CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, Jon B. & RAJKUMAR, Miriam – **Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats** (2005), p. 301.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 299-301.

dentro de uma montanha (sendo impenetrável a ataques aéreos).¹⁵⁶ Foi mantida em segredo até os EUA e a UE revelarem a sua existência, em 2009. Em 2012, o Irão começou a enriquecer urânio a 19,75% em Fordow para o Reator de Investigação de Teerão, apesar de possuir reservas acima do requerido pelo reator e, em 2015, era a principal instalação para a produção de urânio enriquecido a 20%.

Em 2015, isto é, antes da entrada em vigor do JCPOA, o programa de enriquecimento iraniano consistia em cerca de 18 500 centrífugas IR-1 (cerca de 15 500 instaladas em Natanz e 3000 em Fordow) e 1000 centrífugas IR-2 em Natanz, além de 400 centrífugas mais avançadas que estavam a ser submetidas a testes e experiências em Natanz.¹⁵⁷ Desde total, cerca de 9200 centrífugas IR-1 em Natanz e 700 centrífugas IR-1 em Fordow enriqueciam urânio. E, as reservas de urânio enriquecido do Irão incluíam 7,6 toneladas de LEU sob a forma de UF₆ e 2,4 toneladas de LEU sob a forma de óxido.

O Irão possui, ainda, instalações para a produção e separação de plutónio. Em Bushehr, foi concluído, pela Rússia, em 2004, um reator de água leve de 1000 MWe. O contrato entre a Rússia e o Irão estipula que todo o combustível para este reator deveria ser fornecido pela Rússia e todo o combustível irradiado deveria retornar ao território russo para destruição.¹⁵⁸ O Reator de Bushehr fornece eletricidade, mas também fabrica combustível e armazena combustível irradiado.

Para a produção de plutónio, o Irão iniciou a construção do reator de investigação de água pesada pressurizada de Arak, o qual funciona a 40 MWt e utiliza como combustível óxido de urânio produzido em Isfahan. A sua construção foi suspensa com o JCPOA. Caso estivesse operacional, o reator poderia produzir, anualmente, cerca de 200 quilogramas de plutónio, isto é, suficiente plutónio de uso militar para produzir cerca de uma ou duas bombas nucleares.¹⁵⁹ No mesmo local, existe, também, uma instalação para a produção de água pesada pressurizada.

A capacidade de enriquecimento de um Estado é medida através do *breakout time*, expressão que pode ser definida como o tempo necessário para a produção de uma

¹⁵⁶ POLLACK, Kenneth M. – Reality and Hyperbole. In **Unthinkable: Iran, the Bomb, and American Strategy** (2013), p. 42.

¹⁵⁷ SAMORE, Gary et al. – **The Iran Nuclear Deal: A Definite Guide** (2015), p. 23.

¹⁵⁸ CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, Jon B. & RAJKUMAR, Miriam – **Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats** (2005), p. 302.

¹⁵⁹ SAMORE, Gary et al. – **The Iran Nuclear Deal: A Definite Guide** (2015), p. 22.

quantidade significativa de urânio de uso militar. Segundo a AIEA, uma “quantidade significativa” diz respeito a 25 quilogramas de metal U-235, ou a 28 quilogramas de urânio enriquecido a 90%, ou a cerca de 40 quilogramas de UF₆ enriquecido a 90%. Em 2015, estimava-se que o *breakout time* do Irão rondava os dois a três meses, assumindo a utilização de todas as centrífugas instaladas em Natanz e Fordow e de todas as suas reservas de LEU.

3. O Plano de Ação Conjunta Global: Bases e Fundamentos

Em Julho de 2015, negociadores da República Islâmica do Irão e do Grupo P5+1, juntamente com a União Europeia, chegaram a um consenso no que seria formalmente conhecido como *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), ou Plano de Ação Conjunta Global. Dias depois, o CSNU aprovou a Resolução 2231 para apoiar e operacionalizar o Acordo.

Este Acordo teve como principal objetivo impedir que o Irão obtivesse armas nucleares, impondo restrições e inspeções ao programa nuclear iraniano por um período de 25 anos, em troca do levantamento das sanções internacionais relativas ao mesmo. Em Janeiro de 2016, estas sanções foram levantadas, como resposta ao cumprimento iraniano de questões-chave do Acordo. É composto por um documento principal e cinco anexos, sendo que outros documentos relevantes para a compreensão e verificação do seu cumprimento não foram revelados ao público.¹⁶⁰ Se for totalmente implementado, os constrangimentos físicos e as verificações previstas irão prevenir o Irão de produzir material físsil para armas nucleares (quer através da separação de plutónio, quer pelo enriquecimento de urânio), nas suas instalações declaradas, durante dez a quinze anos. Durante esse período, os termos do JCPOA e os serviços de inteligência aumentam a possibilidade de detenção de qualquer tentativa de construir instalações secretas, permitindo dissuadir Teerão. Para limitar a capacidade de produzir armas nucleares, o Acordo restringe os dois tipos de percurso: o enriquecimento de urânio e a separação de plutónio. De acordo com o texto do JCPOA e os relatórios de Gary Samore *et al*, e

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 1.

Kenneth Katzman e Paul K. Kerr, é possível descrever sucintamente as condições do Acordo.¹⁶¹¹⁶²¹⁶³

No que concerne ao enriquecimento de urânio, o JCPOA coloca uma miríade de restrições ao programa nuclear iraniano. Em primeiro lugar, o Acordo prevê uma limitação do número de centrifugadoras. O Irão deveria dismantelar dois terços das centrifugadoras instaladas (ou seja, um terço das centrifugadoras operacionais), ficando apenas com 5000 centrifugadoras IR-1 em Natanz, durante dez anos, e 1000 centrifugadoras IR-1 em Fordow, durante quinze anos. As restantes centrifugadoras seriam somente utilizadas para substituição, estando armazenadas em Natanz sob a monitorização da AIEA. Das 1000 centrifugadoras de Fordow, um terço é convertido para produzir isótopos estáveis para fins medicinais ou industriais, e as restantes ficam à disposição. Isto significa que o Acordo prevê a conversão da central de Fordow num centro nuclear de física e tecnologia, no qual não são permitidas quaisquer atividades de enriquecimento de urânio ou material nuclear, durante quinze anos. Visto que o Irão não deverá construir mais instalações de enriquecimento, as atividades de enriquecimento limitar-se-ão à central de Natanz. O Acordo limita, também, o tipo de centrifugadoras que podem estar envolvidas em investigação e desenvolvimento, em Natanz. O Irão deverá terminar, durante dez anos, as experiências com cascatas de centrifugadoras avançadas em escala de produção, dismantelar as 164 cascatas de teste com centrifugadoras IR-2 e IR-4. O Irão não poderá produzir centrifugadoras IR-1 adicionais, exceto se o número de centrifugadoras armazenadas em Natanz for inferior a 500. Todavia, a partir do oitavo ano do Acordo, este determina que o Irão poderá continuar a investigação relativamente às suas centrifugadoras mais avançadas (IR-6 e IR-8) e aumentar até 30 cascatas de teste com centrifugadoras IR-6 e IR-8. Após o décimo ano do Acordo, o Irão poderá começar a produzir centrifugadoras IR-6 e IR-8 até 200 centrifugadoras de cada tipo, anualmente e instalar, em Natanz, a infraestrutura necessária para as centrifugadoras IR-8. O Acordo não coloca, aparentemente, quaisquer restrições na produção de centrifugadoras IR-2m e IR-4 após o décimo ano. Por outro lado, durante dez anos, nenhuma destas atividades de teste, poderá acumular urânio enriquecido e o Irão não deverá prosseguir com investigação e desenvolvimento nuclear que não diga respeito a centrifugadoras de enriquecimento a gás. Por fim, entre o décimo primeiro e décimo quinto ano de

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 18-30.

¹⁶² KATZMAN, Kenneth & KERR, Paul K. – **Iran Nuclear Agreement** (2016), pp. 10-12.

¹⁶³ EUROPEAN PARLAMENT – **Joint Comprehensive Plan of Action** (2015).

implementação do JCPOA, o Irão poderá substituir as 5000 centrifugadoras IR-1 por máquinas mais avançadas, seguindo um plano de enriquecimento, todavia, o conteúdo desse plano não está incluído no texto oficial do Acordo e não é conhecido do público.

Em segundo lugar, o Acordo prevê uma limitação do nível de enriquecimento. O Irão só deverá produzir LEU e somente até 3,67% U-235 por, pelo menos, quinze anos.

Em terceiro lugar, o JCPOA prevê uma limitação do armazenamento de LEU. Durante quinze anos, o Irão deverá manter, no máximo, 300 quilogramas de LEU, sendo que o excesso do seu armazenamento de LEU (em 2015, este atingia quase doze toneladas) deverá ser diluído de volta à sua forma original de urânio natural para servir de combustível ao Reator de Investigação de Teerão; o que não puder ser diluído deverá ser vendido no mercado internacional. Esta limitação de 300 quilogramas não se aplica ao urânio enriquecido produzido para combustível dos reatores iranianos, incluindo o urânio produzido para o Reator de Investigação de Teerão. Além disso, durante quinze anos, o Irão não deverá construir ou operar instalações para conversão de combustível para UF₆.

Após quinze anos, todos os constrangimentos físicos relativos ao enriquecimento de urânio são removidos.

Durante os primeiros dez anos de implementação do JCPOA, os constrangimentos relativos ao enriquecimento de urânio permitem a extensão do *breakout time* iraniano para cerca de um ano. Todavia, especialistas apontam para a possibilidade de redução desse tempo em alguns meses caso o Irão melhore a eficiência das centrifugadoras IR-1, reconfigure as cascatas de centrifugadoras para produção mais eficiente de HEU, acumule mais de 300 quilogramas de LEU e reinstale as centrifugadoras armazenadas em Natanz. Entre o décimo primeiro ano e o décimo quinto ano de implementação, o *breakout time* irá diminuir gradualmente devido à substituição das centrifugadoras IR-1 por centrifugadoras mais avançadas, como IR-2m, IR-2, IR-6 e IR-8, podendo ser comparável ao *breakout time* em 2015 (cerca de dois a três meses) ou até inferior, correspondendo a apenas algumas semanas. Em suma, o JCPOA impõe limites ao programa de enriquecimento iraniano que tornam difícil a declaração de *breakout* nas instalações declaradas. Contudo, o Acordo permite que o Irão mantenha uma substancial infraestrutura de enriquecimento (não impondo restrições sobre as centrifugadoras IR-2 ou sobre as reservas de UF₆ enriquecido a 20%), assim como a capacidade técnica para expandir esse programa após quinze anos, caso assim o decida.

No que concerne à produção e separação de plutônio, o JCPOA debruça-se sobre dois reatores iranianos. O reator de água pesada pressurizada de Arak será reformulado e reconstruído segundo especificações acordadas com os Estados do P5+1 para reduzir a potência de 40 MWt para 20 MWt e substituir o combustível de urânio natural por combustível de LEU, enriquecido a 3,67% U-235. A carga inicial de combustível para o novo reator será produzida fora do Irão, porém, o consórcio internacional fornecerá ajuda técnica para ajudar o Irão a construir instalações de teste e produção desse combustível. Deste modo, o país cessará a produção de combustível de urânio natural e destruirá o núcleo original do reator de Arak, preenchendo-o com cimento. Além disso, todo o combustível irradiado de Arak será exportado para fora do Irão, durante a duração do reator e toda a água pesada não necessária para Arak deverá ser vendida no mercado internacional. Por fim, durante quinze anos, o Irão não deverá conduzir investigação e desenvolvimento sobre reprocessamento ou construir adicionais reatores de água pesada pressurizada ou instalações de reprocessamento para separar plutônio do combustível irradiado. Relativamente ao reator de água leve de Bushehr, todo o combustível nuclear irradiado de origem russa será devolvido ao país de origem durante a duração do reator. O Irão deverá, também, permitir que a AIEA monitorize reservas e centrais de água pesada pressurizada e qualquer tentativa de desviar combustível irradiado da central nuclear de Bushehr será facilmente detetada pela Agência. Por fim, a aquisição internacional é permitida apenas através de canais declarados e monitorizados, durante dez anos. Após quinze anos, são removidos quase todos os constrangimentos físicos relativos à separação de plutônio, sendo que apenas a exportação do combustível nuclear irradiado do reator a água leve de Arak é permanente. Por outras palavras, após quinze anos, as restrições supramencionadas, relacionadas com os reatores de água pressurizada, o combustível irradiado e o reprocessamento passam a depender das intenções iranianas em vez de serem firmes obrigações.

Em suma, o JCPOA bloqueia efetivamente o percurso da separação de plutônio por mais de quinze anos, já que a reformulação do reator de Arak reduzirá drasticamente a quantidade de plutônio produzido no combustível irradiado: em vez de seis a oito toneladas de plutônio anualmente, o reator deverá produzir pouco mais de um quilograma. Neste sentido, a esse ritmo, o reator precisaria de vários anos até fabricar plutônio em quantidade suficiente para uma bomba nuclear. Além disso, o plutônio produzido no novo reator não é o utilizado para uso militar. Neste sentido, para produzir mais plutônio, o

Irão precisaria de um novo núcleo e substituí-lo pelo núcleo aprovado pelo grupo P5+1, o que demoraria entre um ano e meio e dois anos e meio, e seria facilmente detetado. Além disso, visto que o Irão deverá exportar toda a água pesada excedente e adquirir componentes para o reator através de um canal de aquisição, a construção secreta de um reator ou instalação de reprocessamento é uma hipótese remota. Todavia, é importante referir que, devido ao elevado risco ambiental, qualquer futuro ataque militar ao reator de Arak será arriscado.

O Acordo Nuclear Iraniano possui uma concomitante modalidade de verificação do cumprimento através de inspeções e monitorização. A inspeção internacional será efetuada através de três vias: o *Comprehensive Safeguards Agreement* (CSA) com a AIEA, o Protocolo Adicional (AP) e outras medidas específicas, as quais estão descritas no Acordo e durarão entre dez e vinte e cinco anos. A inspeção e a aderência ao CSA e ao AP são permanentes enquanto o Irão fizer parte do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. A modalidade de inspeção possui dois objetivos: por um lado, verificar o cumprimento das restrições do JCPOA nas instalações declaradas (especialmente em Natanz, Fordow, Arak e Isfahan) e garantir que o material nuclear dessas instalações não é desviado; por outro lado, complementar a monitorização dos serviços de informação, ajudando à dissuasão ou deteção de qualquer tentativa iraniana em prosseguir com atividades nucleares secretas ou não-declaradas. Sob esta modalidade, o Irão deverá, por exemplo, permitir o acesso diário a todas as instalações declaradas à AIEA, durante quinze anos, e deverá expandir o número de pessoas autorizadas a fazer inspeções no Irão (esses inspetores apenas poderão ser provenientes dos Estados com os quais o Irão possui relações diplomáticas).

O Acordo Nuclear Iraniano envolveu, também, a assinatura do *Roadmap for Clarification of Past and Present Outstanding Issues*. Este documento significou a conclusão do PMD (*Possible Military Dimensions*), uma investigação da AIEA que se focava no desenvolvimento iraniano de armas nucleares antes de 2003 e a possível continuação da investigação e desenvolvimento de armas nucleares desde essa altura. Para o Irão, a conclusão do PMD era essencial para a conclusão do Acordo.¹⁶⁴ Todavia, as condições que o JCPOA determina para conclusão do PMD não podem ser avaliadas, visto que as exigências iranianas não foram tornadas públicas.

¹⁶⁴ PANDA, Ankit – **IAEA Issues Final Assessment on 'Possible Military Dimensions' of Iran's Nuclear Program** (2015).

O JCPOA e a resolução 2231 do CSNU estabelecem ainda um canal para permitir ao Irão a obtenção, sob as diretivas dos regimes de oferta nuclear internacional, dos materiais de que necessita para operar as instalações nucleares. De acordo com a resolução, “... all states are legally required to seek prior approval from the UN Security Council, on a case-by-case basis, to transfer or sell ‘directly or indirectly’ to Iran ‘all items, materials, equipment, goods, and technology’ contained in the Nuclear Suppliers Group (NSG) Trigger List of nuclear items and its list of nuclear related dual-use items”.¹⁶⁵ Apesar da responsabilidade de aprovação das exportações dizer respeito, em última análise, ao CSNU, as decisões diárias são monitorizadas por uma comissão (denominada por *Procurement Working Group of the Joint Commission*) da qual fazem parte os Estados do grupo P5+1. A comissão terá, pelos menos, quatro grupos de trabalho, relativos ao canal de aquisição, levantamento de sanções, modernização do reator de Arak e questões técnicas. O uso obrigatório deste canal manter-se-á por dez anos.

Por último, o Acordo estabelece o levantamento de todas as sanções da ONU e da maioria das sanções dos EUA e da UE relacionadas com o programa nuclear iraniano, assim que o Irão implementasse o JCPOA e a AIEA verificasse o seu cumprimento. A UE terminará as sanções financeiras e energéticas contra o Irão, incluindo o embargo de petróleo imposto em 2012, transporte, construção naval e metais preciosos. As restantes sanções dos EUA e da UE (relacionadas com indivíduos ou empresas associadas ao programa iraniano de mísseis balísticos e atividades de proliferação nuclear) serão levantadas após oito anos de implementação do Acordo, ou assim que a AIEA publicar um relatório extenso no qual declare a natureza civil do programa nuclear iraniano. Destas sanções são exemplos o embargo de armas e as restrições sobre transferência de tecnologia de mísseis balísticos implementadas pela UE. Ademais, existem sanções cujo levantamento não está previsto pelo JCPOA. Por exemplo, as sanções norte-americanas relacionadas com violações de direitos humanos e apoio ao terrorismo, e as restrições de comércio (exceto a importação de comida e tapetes e a exportação de aviões e partes de aviões).

A legislação sobre o JCPOA foi aprovada no Parlamento Iraniano e no Congresso dos EUA, apesar de existir forte oposição interna em ambos os Estados. Este trabalho apenas focará na divisão interna que se verificou, e se verifica atualmente, nos EUA.

¹⁶⁵ SAMORE, Gary et al. – **The Iran Nuclear Deal: A Definite Guide** (2015), p. 48.

CAPÍTULO III. A Administração Obama e o Plano de Ação Conjunta Global

“I do believe that if we can resolve the issue of Iran’s nuclear program, that can serve as a major step down a long road towards a different relationship, one based on mutual interests and mutual respect”.

Barack Obama, Setembro 2013

1. A Política Estratégica Nuclear da Administração Obama

Desde o início da sua campanha presidencial, Barack Obama tornou clara a sua determinação para reconstruir a confiança nos EUA como um líder internacional comprometido em fortalecer o direito internacional e em restaurar o regime multilateral de não proliferação de armas nucleares, químicas, biológicas e radiológicas. A Administração Obama procurou reafirmar esse compromisso, especialmente durante os primeiros dois anos do seu primeiro mandato presidencial.

A sua política estratégica nuclear ficou patente no conhecido discurso de Praga, em Abril de 2009, no qual o presidente Obama explanou a necessidade de proteger o regime de não-proliferação nuclear: “Our efforts to contain these dangers are centered on a global non-proliferation regime, but as more people and nations break the rules, we could reach the point where the center cannot hold”.¹⁶⁶ Reafirmando a responsabilidade moral norte-americana de agir, o presidente afirmou que esta missão liderada pelos EUA só seria bem-sucedida com o apoio dos demais Estados, estando convicto do compromisso norte-americano para procurar a paz e a segurança num mundo desprovido de armamento nuclear.

O principal desafio para a consolidação deste compromisso multilateral consubstanciou-se na conciliação de duas posições: abolicionista e realista. Por um lado, Obama reforçou o papel dos EUA na criação de condições para a abolição das armas nucleares; por outro lado, defendeu uma visão realista da questão, afirmando que o desarmamento unilateral norte-americano nunca iria acontecer e que seria necessário persuadir os Estados a eliminar as suas armas nucleares. Esta postura está claramente patente no supramencionado discurso de Praga, no qual o presidente defende indubitavelmente um mundo sem armas nucleares, argumentando que enquanto essas armas existirem, os EUA deterão um arsenal nuclear – inferior ao que possuíam – por

¹⁶⁶ OBAMA, Barack – **Remarks By President Barack Obama In Prague As Delivered** (2009).

forma a dissuadir um ataque inimigo e proteger os seus aliados. Essa posição é novamente defendida pelo vice-presidente Joe Biden num discurso na *National Defense University*, em 2010, no qual apresenta o novo orçamento de sete mil milhões de dólares para a manutenção das reservas nucleares e modernização das infraestruturas nucleares.¹⁶⁷ Biden argumenta que esse investimento era essencial para garantir a prossecução do objetivo de não-proliferação, já que permite reduzir quantitativamente o armamento nuclear sem comprometer a segurança norte-americana. O equilíbrio entre o desarmamento e a dissuasão nuclear seria atingido através da prossecução de uma política de dissuasão mínima, permitindo retirar as armas nucleares de todas as formas de dissuasão, exceto em caso de dissuasão de ataque nuclear (diminuindo as reservas nucleares para níveis inferiores aos estabelecidos previamente), assim como a aposta no investimento em infraestruturas e investigação e desenvolvimento. Esta posição não era consensual: se, por um lado, era apoiada por Henry Kissinger, George Shultz, Bill Perry e Sam Nunn; por outro lado, o Pentágono defendia a manutenção de uma postura semelhante à adotada desde 1994.

O discurso de Praga marcou o início da promoção, por parte da Administração Obama, de várias iniciativas que colocaram a questão nuclear no centro da política norte-americana, incluindo a convocação da sessão especial de chefes de governo do CSNU, em Setembro de 2009 (a qual adotou a resolução 1887 sobre a não-proliferação nuclear), assinando o novo START com a Rússia, reduzindo o papel do armamento nuclear no Nuclear Posture Review dos EUA, reunindo em Washington D.C., em Abril de 2010, 47 Estados na Nuclear Security Summit, e participando na Conferência de Revisão do TNP, em Nova Iorque. Cada uma destas iniciativas assinala uma reversão da política unilateral da administração Bush, que não havia produzido um progresso substancial para a redução do papel das armas nucleares.

Após estas iniciativas, a Administração Obama precisava de um resultado favorável na Conferência de Revisão do TNP, em 2010, indispensável para cimentar o regime de não-proliferação nuclear (especialmente após o fracasso da conferência de 2005). Por esse motivo, a embaixadora Susan Bark foi nomeada, em 2009, como representante da diplomacia norte-americana para a conferência, viajando por todo o mundo e coordenando reuniões com decisores políticos e atores da sociedade civil, por

¹⁶⁷ BIDEN, JOE – **Remarks of Vice President Biden at National Defense University – As Prepared for Delivery** (2010).

forma a reunir o apoio necessário. Durante a conferência, a Secretária de Estado Hillary Clinton liderou a delegação norte-americana e Ellen Tauscher – subsecretária de Estado para o controlo de armamento e assuntos de segurança internacional – desenrolou um papel significativo, especialmente no que concerne ao Médio Oriente. E, por seu turno, a intervenção nos bastidores do vice-presidente Joe Biden, procurando tranquilizar as preocupações israelitas e ainda organizando um jantar, em Washington, com embaixadores de vários Estados árabes, possibilitou a discussão de um meio-termo e o consenso internacional. Em suma, a Conferência de Revisão do TNP de 2010 foi um sucesso porque o Presidente Obama, os seus aliados e os demais Estados nucleares precisavam que o fosse: outro fracasso, espelhando a conferência de 2005, não só colocaria em causa o regime de não-proliferação, como tornaria certamente mais difícil ao Presidente Obama concretizar as suas promessas de redução do arsenal norte-americano, ratificação do CTBT e desarmamento nuclear.¹⁶⁸ A abordagem construtiva dos EUA tornou possível delimitar os passos para iniciar o processo de eliminação do armamento nuclear no Médio Oriente, o qual era o principal ponto de discórdia entre os Estados. Contudo, após a satisfação coletiva na produção de um documento final maioritariamente consensual, a implementação dessas medidas acabaria por nunca se concretizar.

1.1. A Política Estratégica Nuclear da Administração Obama Relativamente ao Irão

A orientação estratégica da Administração Obama apoiou-se no retraimento norte-americano do Médio Oriente, reduzindo a presença militar na região e adotando o conceito de pequeno Médio Oriente (que consiste, somente, no Golfo Pérsico). A relação bilateral com o Irão refletiu essa orientação. Todavia, e visto que a rivalidade entre os EUA e o Irão não contribuiu para diminuir a instabilidade regional, a cooperação surge como uma possível solução. Neste sentido, o período entre 2013 e 2016, no qual ambos os países procuraram resolver diplomaticamente a questão do programa nuclear iraniano, foi a maior prova da possibilidade de alteração da relação bilateral.

Apesar de, durante a campanha eleitoral e após a sua eleição, Barack Obama apelar à diplomacia como resolução da questão nuclear iraniana, na realidade a abordagem adotada durante o primeiro mandato presidencial é díspar, isto é a crise do

¹⁶⁸ JOHNSON, Rebecca – *Assessing the 2010 NPT Review Conference* (2010), p. 3.

programa nuclear iraniano poderia terminar de duas formas. Por um lado, através do aprofundamento da via diplomática e das sanções económicas, de forma a convencer o Irão a desistir do desenvolvimento de armamento nuclear. Por outro lado, através de um ataque militar às instalações nucleares iranianas. A solução diplomática era considerada como improvável porque, historicamente, um Estado que pretende desenvolver a capacidade de armamento nuclear raramente pode ser dissuadido e as sanções económicas não impedem esse desenvolvimento: se um Estado achar que a sua segurança está dependente do armamento, as sanções apenas agravam a situação por aumentarem a sua vulnerabilidade. Além disso, aquando da eleição de Barack Obama e até à conclusão do JCPOA, os EUA, a UE e o Irão já tinham ocorrido múltiplas rondas de negociação, as quais se revelaram infrutíferas, aumentando, assim, a improbabilidade de conclusão de um acordo consensual.

Em 2009, existem três acontecimentos que marcam uma aparente mudança na relação bilateral entre os EUA e o Irão.¹⁶⁹ Em primeiro lugar, o presidente Obama comunicou uma mensagem por ocasião do Nowruz – o novo ano iraniano –, na qual apelou à diplomacia e respeito mútuo. Em segundo lugar, Obama e o Aiatola Khamenei trocaram várias cartas, nas quais o presidente norte-americano sugeria negociações bilaterais relativamente ao programa nuclear iraniano, prontamente aceites por Ahmadinejad, após a sua reeleição como presidente do Irão. Em terceiro lugar, em Outubro de 2009, o chefe de negociação nuclear iraniano Saeed Jalili encontrou-se com o subsecretário norte-americano William Burns, sendo o diálogo ao mais alto nível entre os EUA e o Irão desde a revolução de 1979. As negociações em Genebra entre Jalili e Burns focou-se na resolução da principal questão dos dois Estados: o objetivo iraniano de receber combustível para permitir a operacionalização do reator de investigação de Teerão e o objetivo norte-americano de diminuição das reservas iranianas de LEU. Face a estas exigências, os dois negociadores consensualizaram um acordo de troca a partir do qual a maioria das reservas iranianas de LEU seriam exportadas para a Rússia para serem enriquecidas a 20% U-235 (o necessário para produzir combustível para o reator de Teerão) e enviadas para França para serem convertidas em *fuel plates* para o reator. Este plano inicial enfrentou uma forte oposição em Washington e Teerão. Mousavian, citando Robert Einhorn, um negociador sénior que esteve presente durante as negociações em

¹⁶⁹ MOUSAVIAN, Seyed Hossein & TOOSSI, Sina – **Assessing U.S. Iran Nuclear Engagement** (2017), p. 68.

Genebra, refere que apesar de existir um acordo tácito entre Jalili e Burns, Teerão ainda teria de aceitar o acordo; deste modo, quando os negociadores se reuniram novamente, em Novembro, os iranianos tinham uma nova proposta, a qual envolvia a troca de LEU iraniano por combustível para o reator de Teerão no território iraniano, isto é, a troca far-se-ia sem intermediários.¹⁷⁰ O mesmo autor cita ainda dois responsáveis iranianos – o embaixador Mohammad Khazaee e o chefe da Agência de Energia Atômica Iraniana Akbar Salehi – segundo os quais o Irão teria tentado chegar a acordo com os EUA por duas vezes: em Novembro de 2009, sugerindo uma troca direta entre EUA e o Irão, e, em Janeiro de 2010, comunicando aos EUA que aceitaria o acordo Jalili-Burns original. Khazaee comunicou esse desejo à embaixadora Susan Rice, a qual respondeu com uma condição que nunca havia sido discutida – a suspensão de todas as atividades de enriquecimento de urânio.¹⁷¹ Ora, a resposta da Administração Obama mostrou a Teerão que esta não estava realmente interessada no compromisso mútuo. Estes acontecimentos que se seguiram ao encontro histórico entre Jalili e Burns revelaram que o presidente Obama não estava preparado para investir o capital político necessário para a diplomacia entre os dois Estados para que fosse bem-sucedida: o presidente tinha uma grande crise financeira por resolver e uma prioridade política de reformular o sistema de saúde dos EUA (o qual viria a ser denominado por *Obama Care*).

Após o fracasso do acordo Jalili-Burns, em Fevereiro de 2010, o Irão inicia o enriquecimento acima de 20% U-235 de forma a produzir o combustível necessário para o reator de Teerão, afirmando sempre a sua vontade em suspender o processo de enriquecimento a 20%, caso o combustível lhe fosse dado.¹⁷² Em Abril de 2010, durante o discurso de Praga, o presidente Obama defendeu que a sua administração procuraria um acordo com o Irão, não obstante apresentaria uma escolha clara à República Islâmica: ou os EUA apoiá-la-iam, política e economicamente, assim como o seu direito a possuir energia nuclear para fins civis com inspeções contínuas e rigorosas; ou o Irão seria alvo de mais isolamento e maior pressão internacional, e uma corrida ao armamento nuclear poderia despoletar no Médio Oriente, aumentando a insegurança.¹⁷³

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ É de referir que, segundo Mousavian, tanto Einhorn como Burns afirmam desconhecer a reunião entre Khazaee e Rice. *Vide* MOUSAVIAN, Seyed Hossein & TOOSI, Sina – **Assessing U.S. Iran Nuclear Engagement** (2017), p. 69.

¹⁷² *Ibidem*, p. 71.

¹⁷³ OBAMA, Barack – **Remarks By President Barack Obama In Prague As Delivered** (2009).

Face a este contexto, em Maio de 2010, surge um novo esforço diplomático para negociar um acordo de troca, liderado por dois países – Brasil e Turquia –, segundo qual o Irão forneceria 1200 quilogramas de LEU à Turquia e, em troca, receberia combustível para o reator de Teerão. Apesar de o ministro dos negócios estrangeiros turco afirmar que tinha estado em contacto com a Secretária de Estado Hillary Clinton e que os EUA concordavam com os termos negociados, um dia após o anúncio deste acordo, Clinton anunciou novas sanções ao Irão. Em Junho de 2010, foi aprovada a Resolução 1929 do CSNU, à qual se seguiram sanções bilaterais dos EUA (sob o *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act*) e da União Europeia. Esta resposta da Administração Obama “(...) only reinforced Tehran’s perspective of the insincerity of Obama’s diplomatic rhetoric. (...) For Iran, the failure of the swap negotiations and the wave of new sanctions in 2010 were evidence enough that Obama would not match actions with words”.¹⁷⁴ De acordo com os EUA, o reforço de sanções era explicado pelo contínuo apoio iraniano ao terrorismo, pela recusa em reconhecer a independência de Israel e fornecer informações relativamente ao programa nuclear, e pelas violações dos direitos humanos.

A Administração Obama passa a adotar uma política *dual-track*, que procura maximizar as exigências, ao mesmo tempo que aumenta drasticamente a pressão sobre o Irão. Entre 2010 e 2012, a Administração Obama adotou uma estratégia pensada em conferir máxima pressão sobre o Irão: em primeira instância, através de sanções e, posteriormente, utilizando uma arma cibernética – denominada “*Stuxnet*” –, ao mesmo tempo que vários cientistas e professores iranianos foram assassinados (segundo fontes ocidentais estes assassinatos estavam ligados aos serviços de inteligência israelitas) e ainda recorrendo a ameaças militares. Esta postura norte-americana encontra-se patente numa entrevista do Presidente Obama ao *The Atlantic*, em Março de 2012. Obama argumentou que todas as opções se encontravam em cima da mesa: a componente política através do isolamento internacional do Irão, a componente económica através da aplicação de sanções sem precedentes, a componente diplomática, fruto do fortalecimento da coligação internacional que conduzia as negociações com o Irão, e a componente militar. Obama admitiu preferir uma solução diplomática, contudo defendeu que o objetivo norte-americano era prevenir, e não a contenção de um Irão nuclear. O presidente

¹⁷⁴ MOUSAVIAN, Seyed Hossein & TOOSSI, Sina – *Assessing U.S. Iran Nuclear Engagement* (2017), p. 71.

descartou a eficiência de uma política de contenção relativamente a um Irão nuclear, afirmando “You're talking about the most volatile region in the world (...) The dangers of an Iran getting nuclear weapons that then leads to a free-for-all in the Middle East is something that I think would be very dangerous for the world.”¹⁷⁵ E, nesse sentido, Obama afirmava indubitavelmente a sua preferência pela via militar à aceitação de um Irão com capacidade de armamento nuclear. O programa nuclear iraniano ameaçava profundamente Israel – um dos maiores aliados norte-americanos – e era completamente contrário à política de não-proliferação de Obama, por existir um enorme risco do despoletar de uma corrida ao armamento nuclear numa das regiões mais voláteis do mundo e de proliferação de armas nucleares iranianas para organizações terroristas.

Em meados de 2012, os EUA e a UE implementam novas sanções sobre o Irão, conduzindo à desvalorização da moeda iraniana e mergulhando o país numa recessão económica. As negociações oficiais entre o Irão e o grupo P5+1 são retomadas, contudo, e como o grupo P5+1 continuava a pretender a suspensão total das atividades de enriquecimento iranianas (contrariamente a um direito que assiste o Irão sob o TNP), nenhum progresso foi atingido. E, apesar da forte pressão infligida sobre o Irão pelas Administrações Bush e Obama, a República Islâmica nunca desistiu do seu programa nuclear, expandindo-o de tal forma que o *breakout time* iraniano foi estimado em um mês. Em suma, esta política *dual-track* preconizada pela Administração Obama entre 2010 e 2012, não só falhou em compelir Teerão a alterar a sua postura nuclear, como conduziu os dois lados à iminência de guerra.

Face a este contexto, e visto que apenas restavam duas opções – guerra ou diplomacia –, a Administração Obama decidiu retomar as negociações com o Irão. Nesse momento, era claro que a crise do programa nuclear iraniano só seria resolvida quando a postura inflexível norte-americana e iraniana se alterasse de forma a ser possível concluir um acordo diplomático mutuamente satisfatório. Por isso, o futuro Acordo Nuclear Iraniano estabeleceu-se como uma medida de dissuasão nuclear que procurava aliviar o clima de tensão que tornara iminente uma guerra entre os EUA e o Irão. Por um lado, o Irão estava cada vez mais próximo de desenvolver armamento nuclear e, por outro lado, os resultados produzidos pelas medidas políticas adotadas para conter a ameaça iraniana tinham sido decepcionantes. Apesar da superioridade militar norte-americana, a guerra era

¹⁷⁵ JEFFREY GOLDBERG – *Obama to Iran and Israel: ‘As President of the United States, I Don’t Bluff’* (2012).

muito arriscada e era considerada como um instrumento político de último recurso, já que poderia muito rapidamente despoletar em guerra total. Portanto, o conflito deveria de ser resolvido diplomaticamente, através de um acordo internacional, não só devido às vantagens da harmonia e da paz, como também devido ao medo das consequências desse clima de tensão crescente.

Em Julho de 2012, a negociação do futuro JCPOA tornou-se possível através da intermediação de outro país: Omã. Este surge como o intermediário perfeito para a condução das comunicações necessárias ao estabelecimento das negociações para um acordo: é um aliado norte-americano, vizinho do Irão e com o qual possuía, historicamente, uma forte relação bilateral (ao contrário da maioria dos países árabes na região), e que já se tinha mostrado prestável ao intermediar uma troca de prisioneiros, em 2009, entre o Irão e os EUA. Esta mudança na posição negocial norte-americana ocorreu por três motivos: por um lado, as sanções norte-americanas às indústrias iranianas não tinham produzido os resultados esperados – em 2012, dados oficiais mostravam que a economia iraniana estava a começar a recuperar e que o programa nuclear iraniano tinha crescido a níveis alarmantes, apesar das sanções; por outro lado, a política de contenção norte-americana relativamente ao Irão – e a sua subpolítica nuclear de implementação de sanções – tinham aproximado os dois Estados de uma guerra; e, por fim, o Médio Oriente tinha começado a perder relativa importância estratégica por comparação, por exemplo, à região da Ásia-Pacífico. Destarte, por forma a garantir as novas prioridades geopolíticas dos EUA, a sua orientação estratégica apoia-se no retraimento estratégico do Médio Oriente e realocização para a região da Ásia-Pacífico, sendo necessário encontrar uma solução pacífica para a crise nuclear iraniana. Todavia, o estabelecimento de um canal de comunicação não era suficiente; era necessário que as negociações fossem conduzidas por alguém com disposição para aceitar o risco político que advinha naturalmente deste tipo de assuntos. Por este motivo, em 2011, Obama recorre a John Kerry, na altura Presidente do Comité de Relações Externas do Senado, o qual passa a atuar como Secretário de Estado sombra já que a Secretária de Estado Hillary Clinton não pretendia envolver-se em diplomacia que parecia perigosa politicamente, por poder colocar em risco a sua futura campanha presidencial.¹⁷⁶

Do lado iraniano, o Aiatola Khamenei afirmava que as negociações com os EUA (conseguidas através de um canal de comunicação intermediado pelo Omã) seriam

¹⁷⁶ PARSI, Trita – *Losing an Enemy: Obama, Iran and the Triumph of Diplomacy* (2017).

recusadas enquanto os EUA planeassem coagir o Irão, à mesa das negociações, com ameaças militares, e enquanto os EUA não clarificassem se aceitariam a manutenção da capacidade de enriquecimento no território iraniano. A posição iraniana era particularmente clara nesta declaração de Khamenei: “Does it make sense to offer negotiations while issuing threats and putting pressure? You are holding a gun against Iran saying you want to talk”.¹⁷⁷ Tal como os EUA, o Irão suspeitava da mediação de Omã por dois motivos: em primeiro lugar, as primeiras comunicações do enviado de Omã (Salem Al Ismaily) não foram feitas diretamente com decisores políticos iranianos, mas sim com empresários com fortes ligações à política iraniana; em segundo lugar, o Irão questionava a substituição de Hillary Clinton por outro negociador norte-americano (John Kerry). Face a nova tentativa por parte de Omã, o ministro dos negócios estrangeiros iraniano Ali Akbar Salehi pretendeu uma prova para garantir que Omã falava mesmo pelos EUA. A prova foi uma carta, escrita pelo sultão do Omã e endereçada ao Aiatola Khamenei, a qual foi entregue a Salehi que, por sua vez, a entregou a Ali Akbar Velayati, para entregar a Khamenei, sem informar o presidente Ahmadinejad.¹⁷⁸ Apesar de, inicialmente, o Aiatola recusar negociações por falta de confiança nos norte-americanos, Salehi convenceu-o a dar uma oportunidade à via diplomática. Deste modo, o Aiatola concordou com as negociações.

Em Março de 2012, Khamenei e Obama validaram o canal de comunicação, mas só três meses mais tarde se encontrariam pessoalmente, em Muscat, Omã. Apesar de estas negociações terem falhado, o canal de comunicação manteve-se aberto e foi decisivo para permitir a negociação entre os representantes norte-americanos e os representantes iranianos, afastada da opinião pública e sem levantar preocupações relativamente a uma reação politicamente negativa.¹⁷⁹

2. O Processo Negocial do Plano de Ação Conjunta Global

O segundo mandato presidencial do Presidente Obama marcou uma forte quebra com o estabelecido *status quo* de constante tensão entre o Irão e os EUA. Vários passos foram cruciais para permitir um comprometimento nuclear entre os dois Estados: diálogo

¹⁷⁷ DEHGHAN, Saeed Kamali – **Ayatollah Ali Khamenei rejects chance of direct talks with US** (2013).

¹⁷⁸ PARSI, Trita – **Losing an Enemy: Obama, Iran and the Triumph of Diplomacy** (2017).

¹⁷⁹ MOUSAVIAN, Seyed Hossein & TOOSSI, Sina – **Assessing U.S. Iran Nuclear Engagement** (2017), pp. 74-75.

bilateral regular de alto-nível, nomeadamente entre o Ministro dos Negócios Estrangeiros do Irão Javad Zarif e o Secretário de Estado John Kerry; reconhecimento mútuo dos legítimos interesses de ambas as partes na questão nuclear (os EUA não queriam que o Irão desenvolvesse armamento nuclear e o Irão queria respeito pelo seu direito em desenvolver tecnologia nuclear para fins civis); respeito mútuo e boa fé durante as negociações; cessação das ameaças e táticas de pressão; e, por fim, alinhamento dos líderes políticos de ambos os lados, os quais deveriam estar preparados para investir o capital político necessário para a diplomacia ser bem-sucedida.¹⁸⁰ O passo fundamental foi, sem dúvida, a decisão norte-americana, em 2013, de aceitar as atividades de enriquecimento iranianas. Apesar de a Administração Obama saber que teria de aceitar as atividades de enriquecimento iranianas, os EUA tentavam negociar um acordo sem essa condição, devido ao perigo de contágio: caso os EUA concordassem que a capacidade de enriquecimento é um direito iraniano (segundo o TNP), seria muito mais difícil convencer os outros Estados a não adquirir tecnologia nuclear ou a limitar as suas capacidades de enriquecimento. Por este motivo, Obama optou por uma solução de meio-termo, aceitando uma limitada capacidade de enriquecimento em território iraniano, sem a declarar como um direito iraniano. Estas condições só foram reunidas a partir de 2013, com a eleição de Hassan Rouhani, no Irão, e a reeleição de Barack Obama, nos EUA, e possibilitaram a assinatura do Acordo Nuclear Iraniano. Como refere Mousavian, “Until Obama and Rouhani, the history of U.S.-Iran engagement had been one of missed opportunities, with neither side ready at the time.”¹⁸¹

Conhecido por ser mais moderado que o seu antecessor, Rouhani afirmava que, apesar de o Irão nunca considerar a possibilidade de desistência dos seus direitos e dignidade, a questão nuclear poderia ser resolvida através de diálogo. Em 2013, Rouhani publicou um editorial no *Washington Post* no qual afirmava “In a world where global politics is no longer a zero-sum game, it is—or should be—counterintuitive to pursue one’s interests without considering the interests of others”¹⁸² e por diversas vezes defendeu não acreditar em guerra. Contudo, o momento de brilhantismo político ocorreu quando Rouhani publicou, no Twitter, uma mensagem a desejar um bom ano novo ao povo judeu. Esta mensagem rapidamente se tornou viral e foi aplaudida por muitas

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 66.

¹⁸² ROUHANI, Hassan – **President of Iran Hassan Rouhani: Time to engage** (2013).

organizações judaicas, ao mesmo tempo que tornava o primeiro-ministro israelita Benjamin Netanyahu um obstáculo à paz.

Após a eleição de Hassan Rouhani, Barack Obama enviou uma carta ao presidente iraniano, congratulando-o pela eleição e reafirmando o compromisso norte-americano na diplomacia. A resposta cordial de Rouhani a esta carta, assim como o empenho de Khamenei na intermediação de Omã e a decisão iraniana de transferir a questão nuclear do Conselho Supremo de Segurança Nacional para o Ministério dos Negócios Estrangeiros – sob o controlo de Javad Zarif – aumentou a confiança norte-americana na possibilidade de negociação de um acordo.¹⁸³ A delegação iraniana passou a ser liderada pelo novo vice-ministro dos negócios estrangeiros Majid Takht-Ravanchi, o que conduziu à alteração da língua oficial para inglês, à mudança no tom das negociações e à aceleração das mesmas (por não ser necessário usar tradutores). Entre Agosto e Novembro de 2013, ocorreram sete adicionais reuniões secretas: em Muscat em Agosto, em Nova Iorque em Setembro e, novamente, em Muscat, em Outubro e Novembro. Apesar de, por vezes, as negociações serem tensas, o ambiente já não era hostil e ambos os Estados reconheciam a vontade mútua em chegar a acordo: os EUA pretendiam a limitação do programa nuclear iraniano e o Irão pretendia a legitimação do seu programa de enriquecimento e a alteração da visão estritamente securitária com que os demais Estados o atentavam. No discurso perante a Assembleia-Geral das Nações Unidas, Obama declarou acreditar que a resolução da crise do programa nuclear iraniano poderia permitir uma relação bilateral diferente no futuro, baseada em interesses e respeito mútuos.¹⁸⁴

Em Outubro de 2013, as delegações do Irão e do grupo P5+1 reuniram-se em Genebra, sem que os demais membros do grupo P5+1 soubessem da existência do canal de comunicação do Omã ou do progresso efetuado na negociação de um acordo interino. Os tópicos abordados incluíram a suspensão do enriquecimento a 19,75% U-235, a suspensão do enriquecimento na instalação nuclear de Fordow, limitação da produção e reservas iranianas de urânio enriquecido e levantamento das sanções.¹⁸⁵ A reunião durou dois dias e foi acordado que se efetuariam novas negociações, em Genebra, até que houvesse acordo entre todas as partes. Depois da reunião de Genebra, Wendy Sherman,

¹⁸³ Visto que as anteriores reuniões em Muscat haviam sido conduzidas secretamente, nem Rouhani nem Zarif tinham conhecimento das mesmas. *Vide* PARSI, Trita – **Losing an Enemy: Obama, Iran and the Triumph of Diplomacy** (2017).

¹⁸⁴ OBAMA, Barack – **Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly** (2013).

¹⁸⁵ PARSI, Trita – **Losing an Enemy: Obama, Iran and the Triumph of Diplomacy** (2017).

a principal negociadora da delegação norte-americana, viajou até Israel para apaziguar Netanyahu. Contudo, e apesar de os EUA informarem totalmente Israel sobre as negociações (exceto sobre a intermediação de Omã), os israelitas simplesmente mantiveram a sua posição e mostraram-se intransigentes, o que não deixava qualquer incentivo aos norte-americanos para considerarem a posição israelita na questão.

Após dezanove meses de negociação, em Novembro de 2013, o Irão e os EUA acordaram secretamente a maioria das condições, tendo sido necessário informar a restante Administração Obama e os demais membros do grupo P5+1 sobre o canal de comunicação de Omã. A negociação de um acordo final entre o Irão e o grupo P5+1 que incluísse os elementos discutidos em Omã falha por causa de França; no entanto, dias depois, o Irão e o grupo P5+1 reuniram-se novamente em Genebra e concluíram um acordo interino denominado *Joint Plan of Action* (JPOA). Após negociações falhadas em Julho de 2014, os demais membros do grupo P5+1 concordaram que negociações com sete partes nunca seriam bem-sucedidas, pelo que era necessário restaurar o canal de comunicação direto entre os EUA e o Irão (desta vez garantindo que as demais partes contratantes eram informadas de todos os progressos feitos). Apesar do adiamento do prazo de conclusão do acordo, em Abril de 2015, seguiu-se o *Framework Agreement*, em Lausanne e, em Julho de 2015, o Irão e o grupo P5+1 reuniu-se em Viena, concluindo o Plano de Ação Conjunta Global (JCPOA). O Acordo Nuclear Iraniano consubstanciou-se em um enorme sucesso para a satisfação dos interesses de todas as partes envolvidas. Por um lado, o Irão conseguiu o reconhecimento das suas capacidades nucleares por parte das grandes potências internacionais, a garantia significativa de não-agressão norte-americana ou dos aliados norte-americanos no Médio Oriente e o levantamento das sanções relacionadas com as atividades nucleares, incluindo as resoluções do CSNU. Por outro lado, as restantes potências contratantes ganharam garantias verificáveis de que o Irão se comprometia a não desenvolver armamento nuclear.

O JCPOA permitiu, também, o aprofundamento das relações diplomáticas entre os dois Estados: por exemplo, os EUA não impediram, pela primeira vez, que o Irão participasse no processo diplomático de Genebra para resolução da guerra civil síria (o que permitiu a negociação bem-sucedida do primeiro cessar-fogo); como os canais diplomáticos se mantiveram abertos, foi possível a célere libertação de dez marinheiros norte-americanos que haviam andado à deriva para águas iranianas; e as dívidas

económicas norte-americanas ao Irão foram encerradas.¹⁸⁶ Apesar de Barack Obama afirmar que o acordo nuclear não foi concebido com o intuito de alterar ou reconsiderar profundamente a relação bilateral com o Irão, o presidente afirmou que esperava que este acordo diplomático “(...) ushers a new era in U.S.-Iranian relations – and, just as importantly, over time, a new era in Iranian relations with its neighbours”.¹⁸⁷ Esta nova relação permitiu uma quebra significativa da tendencial política externa norte-americana. Obama reitera, em Março do mesmo ano, em entrevista ao *The Atlantic*, que deseja a paz no Médio Oriente através do estabelecimento de uma balança de poder entre a Arábia Saudita e o Irão, urgindo as duas potências a partilhar a região. Após a conclusão do JCPOA, a Administração Obama acreditava que esse acordo permitiria uma colaboração entre os EUA e o Irão para lidar com perigos comuns – como o caso da guerra contra o Estado Islâmico e a Al-Qaeda e a resolução dos conflitos na Síria, Iémen e Bahrain. O Secretário de Estado John Kerry afirmava que o acordo teria implicações no Médio Oriente, argumentando que o acordo incrementava a potencialidade de resolução desses conflitos, ao mesmo tempo que eliminava a possibilidade de um confronto com o Irão.

Também no Irão, tanto o Aiatola Khamenei como Javad Zarif declararam que o JCPOA determinaria se o Irão poderia confiar nos EUA, tendo Zarif afirmado que a conclusão do acordo permitiria a discussão de problemas regionais. Essa possibilidade, todavia, seria eliminada após o JCPOA, devido à retórica de decisores políticos norte-americanos relativamente à política iraniana no Médio Oriente (nomeadamente o apoio ao terrorismo e o programa de mísseis balísticos) e a problemas no levantamento de sanções.¹⁸⁸ Temendo que o JCPOA funcionasse como um cavalo de Tróia, mudando a política iraniana a partir de dentro do seu território, Khamenei proibiu, em Novembro de 2015, negociações com os EUA em todas as áreas exceto a questão nuclear.

Em suma, as negociações e o Acordo revelaram que ambos os lados ganharam mais através da via diplomática do que através da confrontação; por outras palavras, o sucesso do Acordo Nuclear Iraniano demonstrou que, no que concernia ao Irão, as políticas de pressão e coerção falhavam em atingir os seus objetivos e produziam o efeito oposto, resultando numa perigosa escalada de tensões. Aliás, tanto Mousavian como Parsi

¹⁸⁶ MOUSAVIAN, Seyed Hossein & TOOSSI, Sina – **Assessing U.S. Iran Nuclear Engagement** (2017). p. 79.

¹⁸⁷ FRIEDMAN, Thomas L. – **Iran and the Obama Doctrine** (2015).

¹⁸⁸ MOUSAVIAN, Seyed Hossein & TOOSSI, Sina – **Assessing U.S. Iran Nuclear Engagement** (2017). p. 82.

argumentam que a política de sanções não só não funcionara, como, em vez de aproximar (ou até compelir) o Irão da mesa de negociações, apenas aproximara os dois Estados a uma guerra.¹⁸⁹ Mousavian distingue seis lições que devem ser consideradas caso os EUA e a República Islâmica do Irão escolhessem a via diplomática novamente (lições essas que foram extrapoladas considerando a cronologia de acontecimentos até à conclusão do JCPOA): em primeiro lugar, gerir os desafios e oposição interna dos Estados; em segundo lugar, adotar uma política de não-interferência em políticas internas aquando de qualquer negociação; em terceiro lugar, minimizar a intervenção estrangeira, nomeadamente através de Lobbys; em quarto lugar, fomentar confiança e sustentabilidade para possibilitar negociações futuras; em quinto lugar, controlar as expectativas relativamente ao alcance de um futuro acordo; e, em sexto lugar, conciliar a linguagem usada durante e fora das negociações. Por último, a negociação bem-sucedida do JCPOA demonstrou que existiu uma forte correlação entre o sucesso das negociações e as dinâmicas políticas entre os dois Estados: o Acordo Nuclear Iraniano foi concluído devido à existência de condições políticas favoráveis, nomeadamente o alinhamento dos decisores políticos – os quais estavam preparados para investir o capital político necessário –, a retórica pacífica e o compromisso e respeito mútuos.

Em Maio de 2015, meses antes da assinatura e implementação do JCPOA, o Congresso norte-americano aprovou a *Iran Nuclear Agreement Review Act*, uma lei que está separada do Acordo e que de modo nenhum possui um carácter normativo no que diz respeito ao mesmo. Esta lei requer que o presidente norte-americano certifique, a cada 90 dias, que o Irão se encontra a obedecer ao estipulado no Acordo e decida se o levantamento de sanções ainda é do interesse nacional e securitário norte-americano.

Internacionalmente, o JCPOA foi recebido favoravelmente pela maioria das potências. Na verdade, a pressão internacional e a política de contenção não tinham produzido os efeitos esperados: não alteraram as políticas iranianas e o Irão tinha-se tornado mais poderoso, o seu programa nuclear expandiu-se e desafiava cada vez mais os interesses ocidentais no Médio Oriente. Em Israel, vários analistas, antigos militares e oficiais dos serviços de inteligência israelitas, como são exemplos um antigo chefe das Forças Especiais Israelitas (*Mossad*), um cientista do programa nuclear israelita e o *think-*

¹⁸⁹ Vide MOUSAVIAN, Seyed Hossein & TOOSSI, Sina – **Assessing U.S. Iran Nuclear Engagement** (2017); PARSI, Trita – **Losing an Enemy: Obama, Iran and the Triumph of Diplomacy** (2017).

tank Molad, eram, também, a favor do Acordo Nuclear Iraniano.¹⁹⁰ Todavia, a Arábia Saudita e Israel opunham-se veementemente a este (e a qualquer outro) acordo. Esta posição pode ser explicada pelo medo das consequências da modificação da política externa norte-americana no Médio Oriente: após décadas de adoção de uma política de contenção iraniana, ao assinarem o Acordo e aceitarem o Irão como uma potência regional, os EUA abdicam da manutenção de uma ordem regional baseada na exclusão do Irão e na primazia israelita e saudita. É possível denotar, ao mesmo tempo, que o Presidente Rouhani era mais apreciado internacionalmente do que o seu antecessor. Como refere o colunista israelita Amos Harel “Today Israel bids a sad farewell to Mahmoud Ahmadinejad, that unexpected asset to Israeli public diplomacy, who served it so well during his eight years as president of Iran.”¹⁹¹; por outras palavras, enquanto a retórica confrontativa e belicista de Ahmadinejad ajudara Netanyahu a juntar apoio contra o Irão, ao lado de Rouhani, Netanyahu tornava-se o confrontador. Após a eleição de Rouhani, o líder israelita intensificou as ameaças militares e a campanha pelo aumento de sanções, avisando que Rouhani era “(...) a wolf in sheep’s clothing. Smile and build the bomb”.¹⁹²

Todavia, contra tudo o que seria de esperar, contra a filosofia convencional no Irão e nos EUA, apesar dos intensos esforços por parte dos governos israelita e saudita, os decisores políticos da linha dura no Irão e o partido republicano, a legislação sobre o Plano de Ação Conjunta Global foi aprovado no Parlamento iraniano e no Congresso norte-americano.

3. A Controvérsia do Plano de Ação Conjunta Global nos EUA

3.1. Os Apoiantes Norte-Americanos

Obama foi um dos principais apoiantes do Acordo, o qual considerou um “acordo histórico”¹⁹³, sendo fundamental para a conclusão do JCPOA e a consequente aprovação no Congresso e no Senado norte-americanos. Juntamente com o Secretário de Estado John Kerry e a restante administração Obama, o presidente participou diretamente em

¹⁹⁰ FALLOWS, James – **The Real Test of the Iran Deal: A Guide to Iran Deal’s Supporters and Opponents** (2015).

¹⁹¹ HAREL, Amos – **With a Moderate as Iran’s New Face, Netanyahu Will Struggle to Draw Up Support for an Attack** (2013).

¹⁹² SHALEV, Chemi – **Netanyahu: ‘I Won’t Wait Until It’s Too Late’ to Decide on Israeli Attack on Iran** (2013).

¹⁹³ OBAMA, Barack – **The Historic Deal that will prevent Iran from Acquiring a Nuclear Weapon.**

atividades de lobby, junto do Partido Democrata, e apoiou os democratas que tentavam conseguir os votos necessários. Destas iniciativas destaca-se, por exemplo, uma apresentação à porta fechada, realizada por John Kerry, com membros da Câmara dos Representantes Democrata.

O Partido Democrático – e, especificamente, os representantes do Estado da Carolina do Norte (David Price) e do Texas (Lloyd Doggett) – foi também um dos principais apoiantes do Acordo Nuclear Iraniano. Em 2015, Doggett defendeu que “While demanding thorough scrutiny, this agreement appears to mark genuine progress for all who believe that peace will make us more secure than war with Iran”.¹⁹⁴ Price e Doggett conseguiram assegurar um apoio alargado do Caucus, desde os moderados aos mais liberais, inclusive Nancy Pelosi (na altura, líder da minoria democrata no Congresso norte-americano). Além destes, outros democratas anunciaram publicamente o seu apoio a este acordo, nomeadamente Barbara Lee (Califórnia), Jan Schakowsky (Ilinoís), Peter Welch (Vermont) e Keith Ellison (Minnesota).¹⁹⁵ Em 2015, um relatório descrevia que os democratas expressavam preocupação sobre a reação das potências internacionais caso o Congresso rejeitasse o Acordo, duvidavam da possibilidade de negociação de Acordo melhor no futuro. Neste sentido, diplomatas do grupo P5+1 encontraram-se, em 2015, com os membros mais indecisos do Congresso, na tentativa de os convencer a votar a favor do Acordo. Um desses diplomatas foi o embaixador britânico em Washington Peter Westmacott, o qual, por ser fluente em persa e ter trabalhado no Irão, teve um papel crucial na defesa do Acordo no Capitólio, afirmando que a hipótese de se conseguir um acordo melhor era implausível.¹⁹⁶

Segundo o *The Jerusalem Post*, em 2015, a maioria dos judeus norte-americanos também era a favor do Acordo Nuclear Iraniano (por uma margem de 49-31), sendo que 53% subscrevia que o Congresso aprovasse a lei, contra 35% que pretendia que a reprovasse.¹⁹⁷ Concomitantemente, cinco antigos embaixadores dos EUA em Israel enviaram uma carta na qual afirmavam o seu apoio ao JCPOA, e mais de 100 ex-embaixadores dos EUA, de ambos os partidos, enviaram outra carta semelhante.¹⁹⁸ Outros

¹⁹⁴ FALLOWS, James – **The Real Test of the Iran Deal: A Guide to Iran Deal’s Supporters and Opponents** (2015).

¹⁹⁵ FRENCH, Lauren & BRESNAHAN, John – **House Dems whip for Iran deal** (2015).

¹⁹⁶ HUDSON, John – **P5+1 Nations Press Senate Democrats to Support Iran Deal** (2015).

¹⁹⁷ FALLOWS, James – **The Real Test of the Iran Deal: A Guide to Iran Deal’s Supporters and Opponents** (2015).

¹⁹⁸ *Ibidem*.

grupos a favor do Acordo incluíam vários dissidentes iranianos, vários jornalistas norte-americanos e a maioria da opinião pública norte-americana (por uma margem de 54-38)¹⁹⁹ assim como dois dos principais *lobbys* judaicos, o *J Street* e o *Americans for Peace Now*.

Aqueles que defendiam o Acordo faziam-no apoiados em três argumentos principais.²⁰⁰ Em primeiro lugar, advogavam que o Acordo Nuclear Iraniano, nos termos em que foi celebrado, era a melhor opção, considerando todas as alternativas existentes para lidar com a ameaça colocada pelo programa nuclear iraniano. Esta opinião era suportada pelo denominado *break-out* iraniano: em 2015, estimava-se que, com este Acordo, o tempo *break-out* em Natanz, durante a próxima década, se estenderia por cerca de um ano, enquanto que, sem o Acordo, as estimativas apontavam para dois a três meses. Sem o Acordo, o Irão podia – e muito mais rapidamente – recomeçar as suas atividades nucleares e esses desenvolvimentos aconteceriam sem a monitorização adicional estabelecida pelo Acordo. A rejeição do Acordo na esperança de negociar um melhor, no futuro, era arriscada: o consenso internacional seria destruído, o afastamento mostraria aos iranianos e à comunidade internacional que os EUA não eram de confiança, e a culpa seria unicamente dos EUA, o que podia comprometer o consequente aumento de sanções (defendido pelos opositores ao Acordo). Por outro lado, e apesar do peso das sanções economicamente, a verdade é que estas não impactaram o programa nuclear iraniano, portanto sanções adicionais podiam não conduzir a um acordo melhor. Em segundo lugar, os apoiantes argumentavam que o JCPOA permitia diminuir a ameaça de uma intervenção militar dos EUA, prejudicando a retórica daqueles que defendiam a prossecução iraniana de armas nucleares como forma de defesa face a um eventual ataque norte-americano. Por último, apoiantes e opositores diferiam também na consideração das implicações do Acordo para a política e segurança no Médio Oriente. Os defensores teorizavam que, ao reduzir a hipótese de o Irão adquirir armas nucleares, o Acordo garantia a segurança de Israel e dos Estados da região, e favorecia os esforços dos EUA e dos seus aliados para lidar com outras ameaças de segurança que o Irão colocava. Além disto, o Acordo favorecia a integração económica iraniana pelo que poderia conduzir ao fortalecimento de fações políticas mais moderadas no Irão, moderando o seu comportamento e criando oportunidades de cooperação política e económica.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ SAMORE, Gary *et al.* – **The Iran Nuclear Deal: A Definite Guide** (2015), pp. 3, 8-12, 31.

3.2. Os Opositores Norte-Americanos

Os principais opositores norte-americanos ao Acordo eram os membros do Partido Republicano. Em 2015, e antes da conclusão do JCPOA, o partido quebrou todos os precedentes e convidou o Presidente Netanyahu a discursar, no Congresso, na tentativa de persuadir os congressistas indecisos; dias depois, 47 senadores republicanos enviaram uma carta aos líderes da República Islâmica do Irão, avisando que qualquer acordo realizado com a Administração Obama poderia ser desfeito, pelo próximo presidente norte-americano, “with a stroke of the pen”²⁰¹. Esta posição era partilhada pelos candidatos à nomeação republicana para as eleições presidenciais de 2017, dos quais são exemplos Scott Walker, Mike Huckabee, Ted Cruz e Donald Trump.

Os aliados regionais norte-americanos, como os Emirados Árabes Unidos, a Arábia Saudita e Israel, opunham-se veementemente ao JCPOA, tentando, em Washington, usar todas as vantagens políticas possíveis para obstruir um potencial entendimento e redirecionar a política externa norte-americana para a tendencial abordagem hostil relativamente ao Irão. Para isso, aproveitaram a infraestrutura lobista que possuíam em Washington, pressionando o Congresso norte-americano através, por exemplo, de grupos de influência ou personalidades dos meios de comunicação. A Arábia Saudita aumentou consideravelmente as suas atividades de lobby em Washington, tendo, em 2015, mais que duplicado o seu orçamento.²⁰²

Todavia, esta não era a única potência estrangeira a intrometer-se, tanto nas negociações do JCPOA como na política interna norte-americana, pode forma a provocar a não-aprovação do Acordo no Congresso e no Senado norte-americanos. O primeiro-ministro israelita Benjamin Netanyahu argumentava que o essencial seria influenciar a opinião pública norte-americana contra o Irão e que ele havia desenvolvido “(...) a certain ability to influence public opinion” e, em conversa com Obama, Netanyahu garantiu que planeava “lobby Congress to simply kill the deal”, ao que Obama respondeu que Netanyahu não iria ganhar.²⁰³ Para isso, Netanyahu utilizou todos os recursos ao seu dispor para impedir o Acordo. Muitos israelitas e organizações norte-americanas pró-israelitas norte-americanas se opuseram veementemente contra o JCPOA, destacando-se Sheldon Adelson (empresário e doador político), a AIPAC (*American Israel Public*

²⁰¹ BAKER, Peter - **G.O.P. Senators’ Letter to Iran About Nuclear Deal Angers White House** (2015).

²⁰² MOUSAVIAN, Seyed Hossein & TOOSSI, Sina – **Assessing U.S. Iran Nuclear Engagement** (2017), p. 80.

²⁰³ BERGMAN, Ronen & MAZZETTI, Mark – **The Secret History of the Push to Strike Iran** (2019).

Affairs Committee), o *American Jewish Committee*, o *Emergency Committee for Israel*, a Organização Sionista da América, a *Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations* e a *Anti-Defamation League*.²⁰⁴ Só a AIPAC contribuiu com 20 milhões de dólares para anúncios televisivos no valor de 40 milhões de dólares para descredibilizar o Acordo.²⁰⁵ Outros grupos lobistas, como a pró-israelita FDD (*Foundation for Defense of Democracies*) e a UANI (*United Against Nuclear Iran*), lideraram uma campanha tática que procurava sabotar o Acordo através da introdução de novas sanções ao Irão. Aliás, a renovação, em Novembro de 2016, do *Iran Sanctions Act*, foi destrutiva para qualquer possibilidade de normalização das relações bilaterais entre os dois Estados.

Aqueles que se opunham ao Acordo faziam-no segundo três argumentos principais.²⁰⁶ Primeiramente, defendiam que o JCPOA, nos termos em que fora celebrado, não era a melhor opção, considerando todas as alternativas existentes para lidar com a ameaça colocada pelo programa nuclear iraniano. Os EUA deviam, portanto, renunciar ao Acordo e aumentar as sanções económicas. A rejeição do Acordo não impedia a mobilização de apoio internacional para administrar mais sanções ao Irão porque a maioria dos países preferia preservar a sua relação diplomática com os EUA do que se impor. Com o tempo, o Irão iria ceder à pressão das sanções económicas e, nesse momento, sem mais alternativa, seria consensualizado um acordo melhor das negociações. Os opositores sabiam que esse novo Acordo só poderia ter lugar após as eleições presidenciais de 2017, mas acreditavam que, até esse momento, o Irão não procedería com mais atividades nucleares sob pena de um ataque militar norte-americano. Em segundo lugar, argumentavam que o JCPOA legitimava o programa nuclear iraniano e não alterava a hostilidade iraniana para com os EUA. O Irão continuará a crer que precisava de possuir armas nucleares para se poder defender de um ataque norte-americano – ataque esse que acreditavam estar iminente –, e dominar a região. Por último, os opositores diferiam sobre as implicações do Acordo para a política e segurança no Médio Oriente, argumentando que, por deixar uma grande parte da infraestrutura de enriquecimento no Irão, o Acordo conduziria ao aumento da competição por armamento. E, concomitantemente, defendiam que o alívio das sanções económicas permitiria ao Irão patrocinar atos de agressão e terrorismo na região.

²⁰⁴ KERSHNER, Isabel – *Iran Deal Denounced by Netanyahu as ‘Historic Mistake’* (2017); FALLOWS, James – *The Real Test of the Iran Deal: A Guide to Iran Deal’s Supporters and Opponents* (2015).

²⁰⁵ FRENCH, Lauren & BRESNAHAN, John – *House Dems whip for Iran deal* (2015).

²⁰⁶ SAMORE, Gary *et al.* – *The Iran Nuclear Deal: A Definite Guide* (2015), pp. 3, 10-12.

Em suma, o Acordo Nuclear Iraniano dividiu a comunidade internacional em duas partes: enquanto os EUA e as demais Partes Contratantes o apoiaram, Israel, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos criticaram-no prontamente. Nos EUA, verificou-se uma polarização interna. Por um lado, os seus apoiantes argumentavam que o Acordo permitia, não só controlar o programa nuclear iraniano e impedir o desenvolvimento de armamento nuclear por parte do Irão, como normalizava as relações diplomáticas entre os EUA e o Irão, permitindo o restabelecimento de laços políticos, económicos e comerciais. Por outro lado, os seus opositores defendiam que este Acordo possuía graves falhas: as sanções foram levantadas aquando da implementação do Acordo e não aquando da verificação do seu cumprimento; o programa de mísseis balísticos não é restringido; e existe uma lacuna que permite ao Irão armazenar água pesada no Omã, já que o Acordo apenas restringe a quantidade de água pesada armazenada no território iraniano.²⁰⁷

²⁰⁷ ALBRIGHT, David & STRICKER, Andrea – **Heavy Water Loophole in the Iran Deal** (2016), p. 1.

CAPÍTULO IV. A Administração Trump e o Plano de Ação Conjunta Global

“A Trump presidency will force the Iranians back to the bargaining table to make a much better deal. A Trump presidency will make America great again”.

Donald Trump, Setembro 2015

1. As Eleições Presidenciais e a Campanha Eleitoral de Donald Trump

A implementação do Plano de Ação Conjunta Global coincidiu com o início da campanha para as eleições presidenciais norte-americanas. Esta temática marcou os debates presidenciais e foi muito censurada, especialmente pelos candidatos à nomeação republicana. Vários candidatos republicanos, como Marco Rubio, declararam que renunciariam ao Acordo assim que fossem eleitos e Mike Huckabee chegou mesmo a afirmar “It is so naive that [Barack Obama] would trust the Iranians. By doing so, he will take the Israelis and march them to the door of the oven”.²⁰⁸

No discurso de anúncio da candidatura às eleições presidenciais norte-americanas de 2016, Donald Trump declarou que o Acordo era um “*desastre*”, defendendo que os EUA deveriam proteger Israel de um Acordo que, caso implementado, poria em causa a existência do Estado israelita.²⁰⁹ No seu manifesto eleitoral, esta convicção estava claramente patente, ao argumentar que “O Irão era uma nação poderosa até os fanáticos religiosos assumirem o poder. Enquanto essas pessoas se mantiverem no poder, o Irão será nosso inimigo e uma ameaça para a existência de Israel”.²¹⁰ De facto, esta opinião seria reiterada inúmeras vezes ao longo da sua campanha presidencial.

Em Março de 2016, num discurso ao AIPAC, Trump afirmou que o JCPOA é “catastrophic for America, for Israel and for the whole of the Middle East”²¹¹, defendendo que a sua primeira prioridade era “to dismantle the disastrous deal with Iran.”²¹² Segundo Trump, o maior problema deste Acordo não era a possibilidade de violação iraniana do mesmo, mas sim o facto de este não impedir o Irão de desenvolver armamento nuclear: para tal, o Irão só teria de cumprir o Acordo e esperar pelo fim do prazo de quinze anos.

²⁰⁸ PENGELLY, Martin – **Huckabee defends claim that Iran deal will 'march Israelis to oven door'** (2015).

²⁰⁹ WASHINGTON POST – **Full text: Donald Trump announces a presidential bid** (2015).

²¹⁰ MOREIRA DE SÁ, Tiago & SOLLER, Diana – **O Método no Caos** (2018), p. 173.

²¹¹ BEGLEY, Sarah – **Read Donald Trump's Speech to AIPAC** (2016).

²¹² *Ibidem*.

Neste discurso, o candidato republicano reafirmou, ainda, o seu compromisso com Israel, o qual caracterizou como um aliado estratégico, um irmão cultural e a única democracia do Médio Oriente. Meses após o discurso realizado ao AIPAC, Trump retomou o assunto durante um debate presidencial, afirmando que o JCPOA era “(...) the stupidest deal of all time, a deal that’s going to give Iran absolutely (sic) nuclear weapons” e permitira a transformação da República Islâmica de um Estado fragilizado numa grande potência.²¹³

Em Setembro de 2015 (três meses após o anúncio da sua candidatura presidencial), num editorial para o jornal *USA Today*, Trump prometeu renegociar o Plano de Ação Conjunta Global²¹⁴ pois o Acordo fora mal construído e pessimamente negociado, especialmente considerando que o Irão era um “Estado terrorista”. O Acordo contraria os seus objetivos, aumentando a incerteza e reduzindo a segurança dos EUA e dos aliados norte-americanos (como Israel) numa região muito instável. Portanto, Trump garantiu que, quando fosse eleito presidente, iria renegociar um novo acordo com o Irão, ao mesmo tempo que asseguraria a libertação imediata dos prisioneiros norte-americanos e pediria ao Congresso para colocar novas sanções ao Irão por apoio ao terrorismo.

2. A Não-Certificação do Plano de Ação Conjunta Global

Com a sua eleição como presidente dos EUA, Donald Trump herdou um acordo nuclear que todas as partes contratantes garantiam estar a resultar com vista a manter o programa nuclear iraniano sob controlo (incluindo as agências de inteligência norte-americanas). Todavia, também herdou planos militares detalhados para uma invasão ao Irão, os quais haviam sido meticulosamente concebidos durante a Administração Obama. E a posição da Administração Trump seria claramente declarada logo no primeiro discurso do presidente Trump perante o Congresso norte-americano: “I have also imposed new sanctions on entities and individuals who support Iran’s ballistic missile program, and reaffirmed our unbreakable alliance with the State of Israel”.²¹⁵

No Congresso norte-americano, a pressão republicana para acabar com o JCPOA permanecia: em Setembro de 2017, soube-se que um memorando escrito por Goldberg (*National Security Adviser* do senador republicano Mark Kirk) circulara pelo Capitólio e

²¹³ LUCE, Dan De & O'TOOLE, Molly – **Democrats Will Have Trump to Thank for Getting a Political Pass on the Iran Nuclear Deal** (2016).

²¹⁴ TRUMP, Donald – **Donald Trump: Amateur hour with the Iran nuclear deal** (2015).

²¹⁵ TRUMP, Donald – **Remarks by President Trump in Joint Address to Congress** (2017).

pela Casa Branca a exigir que o presidente Trump não certificasse o Acordo e ameaçasse o Irão com um embargo económico global ao Irão, caso este não obedecesse a certas condições durante 90 dias.²¹⁶ E, visto que o presidente norte-americano tinha de certificar o Acordo a cada 90 dias, estas revisões periódicas eram percecionadas como a oportunidade para o cumprimento da sua promessa eleitoral.

Contudo, a Administração Trump certificou por duas vezes o cumprimento iraniano (em Abril e em Julho de 2017). Isto pode ser explicado porque, enquanto o presidente Trump e o partido republicano defendiam a não-certificação e, consequente saída dos EUA do JCPOA, esta posição era contestada pelo conselho de segurança nacional de Trump (a qual incluía, na altura, o Secretário da Defesa James Mattis e o Secretário de Estado Rex Tillerson). Tillerson acreditava que a saída do Acordo iria alienar os EUA dos seus aliados, os quais permaneceriam no Acordo uma vez que todas as entidades (incluindo as agências de inteligência norte-americanas) confirmavam o cumprimento iraniano dos preceitos do Acordo: em 2016, o embaixador Stephen Mull ressaltou no *Senate Banking Committee* que “Iran is in full compliance with the deal”²¹⁷ e a AIEA havia sempre declarado, desde a implementação do JCPOA, que o Irão estava em cumprimento com todas as suas obrigações. A permanência no JCPOA era benéfica para os EUA por permitir evitar o risco e insegurança de entrar num confronto com Teerão e a rutura com os aliados europeus, os quais se comprometeram a seguir o acordo e nunca concordariam com a reposição das sanções levantadas.

Apesar de ter sido instruído, em abril do mesmo ano, para preparar a não-certificação do JCPOA, Rex Tillerson não o fez, obrigando Trump a certificar o Acordo por falta de outra opção.²¹⁸ Por este motivo, em Julho de 2017, Trump decidiu reunir uma equipa de colaboradores da Casa Branca para executar essa função, à margem do Departamento de Estado norte-americano. A divisão era clara: se, por um lado, Rex Tillerson, James Mattis, H. R. McMaster (Conselheiro de Segurança Nacional) e o General Joseph Dunford (Presidente dos Chefes do Estado-Maior Conjunto) se posicionavam favoravelmente da certificação e, em última instância, da manutenção do JCPOA, o presidente Trump e outros decisores políticos da Administração Trump

²¹⁶ WINTER, Jana & LUCE, Dan De – **Iran Nuclear Deal Critics Push Plan for ‘Global Economic Embargo’** (2017).

²¹⁷ KATZMAN, Kenneth & KERR, Paul K. – **Iran Nuclear Agreement** (2016), p. 10.

²¹⁸ WINTER, Jana; GRAMER, Robbie & LUCE, Dan De – **Trump Assigns White House Team to Target Iran Nuclear Deal, Sidelining State Department** (2017).

opunham-se veementemente à mesma. Destes últimos destacavam-se, por exemplo, o vice-secretário adjunto do presidente Sebastian Gorka, o Diretor da CIA Mike Pompeo, o principal estratega da Casa Branca Stephen K. Bannon, o adjunto sénior Stephen Miller²¹⁹ e John Bolton. Na altura comentador da *Fox News* e ex-alto funcionário de segurança nacional na Administração Bush, Bolton fora um dos conselheiros a favor da invasão norte-americana do Iraque e, em 2017, requisitado por Bannon para conceber uma estratégia que acabasse com o JCPOA; o documento produzido por Bolton funcionava como um plano de marketing – e não uma estratégia propriamente dita – defendendo que, assim que os EUA colocassem a diplomacia de lado, Israel deveria bombardear o Irão, de forma a alterar o regime iraniano (aliás, Bolton chegou a discursar em apoio ao MEK).²²⁰ Após uma reformulação quase total desde 2017, o conselho de segurança nacional da Administração Trump era constituída por vários ex-membros da Administração Bush conhecidos pelo seu conservadorismo, belicismo e forte oposição ao Irão. As mudanças mais significativas ocorreram em Abril de 2018 (um mês antes da saída dos EUA do JCPOA) quando Trump substituiu Rex Tillerson por Mike Pompeo como Secretário de Estado e H. R. McMaster por John Bolton como Conselheiro de Segurança Nacional. A equipa reformulada persuadiu o presidente Trump a fazer aquilo que este sempre declarara pretender, isto é, revogar o Acordo Nuclear Iraniano. Em Agosto de 2019, o Conselho de Segurança Nacional da Administração Trump era formado por Donald Trump, Michael Pence (Vice-Presidente) Mike Pompeo, John Bolton, General Joseph Dunford, Mark Esper (Secretário da Defesa), Rick Perry (Secretário da Energia), Kevin Mc Aleenan (Secretário da Segurança Interna), Steven Mnuchin (Secretário do Tesouro), Dan Coats (Diretor dos Serviços de Inteligência Nacional), Jim Carroll (Diretor da Política Nacional de Controlo de Droga), Doug Fears (Conselheiro de Segurança Nacional), William Barr (Procurador-Geral), Mich Mulvaney (Chefe de Gabinete da Casa Branca), Pat Cipollone (Conselheiro da Casa Branca), Gina Haspel (Diretora da CIA), Larry Kudlow (Assistente do Presidente para a Política Económica), Kelly Knight Craft (Embaixadora para a ONU), Robert Lighthizer (Representante Norte-Americano para o Comércio) e Mick Mulvaney (Diretor do Departamento de Gestão e Orçamento).

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ BERGMAN, Ronen & MAZZETTI, Mark – **The Secret History of the Push to Strike Iran** (2019).

No Irão, o facto de a Administração Trump procurar, desde o início, a revisão do Acordo, e simultaneamente aprovar sanções iranianas relacionadas com violações dos direitos humanos e com o programa de mísseis balísticos, mostrava que celebrar acordos com um presidente norte-americano não era significativo, nem uma garantia da sua duração. Portanto, a confiança entre os dois Estados – a qual deveria ser fomentada após o Acordo para permitir novos entendimentos –, deteriorou-se significativamente.

Em Outubro de 2017, a Administração Trump optou pela não-certificação do Acordo. Num discurso dirigido aos norte-americanos, o presidente Trump anunciou a sua estratégia para o Irão, a qual se baseava numa avaliação da ditadura iraniana, o seu patrocínio ao terrorismo e a contínua política de agressão no Médio Oriente e no mundo. Trump reitera a opinião de que o JCPOA é “(...) one of the worst and most one-sided transactions the United States has ever entered into”.²²¹ O presidente norte-americano advoga que, em 2015, o regime ditatorial iraniano encontrava-se numa grave crise política e económica e que este Acordo permitiu a salvação do regime através do mitigar as sanções económicas e acordos monetários no valor de 100 mil milhões de dólares e de 1,7 mil milhões de dólares. Não obstante, a principal crítica apontada ao JCPOA – e a qual já tinha sido enunciada previamente, em outros discursos – é o facto de este permitir a continuação do programa nuclear iraniano, em certas capacidades.

Trump apontava, ao mesmo tempo, que a República Islâmica já violara várias vezes os termos do Acordo, tendo por duas vezes – em Fevereiro e Novembro de 2016 – excedido o limite máximo de 130 toneladas de água pesada pressurizada²²², intimidara os inspetores internacionais por forma a impedi-los de realizar inspeções completas e não cumprira o espírito do JCPOA. As afirmações do presidente relativamente à violação do limite máximo estipulado pelo JCPOA são corroboradas por vários meios e comunicação. Contudo, relativamente à intimidação de inspetores da AIEA, no seguimento do discurso do presidente Trump, o Diretor-Geral da AIEA, Yukiya Amano, emitiu uma declaração na qual desmentiu as afirmações do presidente norte-americano, reiterando o cumprimento iraniano e assegurando que “So far, the IAEA has had access to all locations it needed to visit”.²²³ Não obstante, essas violações já não são prementes por dois motivos:

²²¹ TRUMP, Donald – **Remarks by President Trump on Iran Strategy** (2017).

²²² Sob o JCPOA, o Irão só pode armazenar até 130 toneladas de água pesada visto que esta pode ser utilizada para arrefecer os reatores nucleares de produção de plutónio, o qual é usado para produção do núcleo físsil das ogivas nucleares.

²²³ AMARO, Yukiya – **Statement by IAEA Director General Yukiya Amaro** (2017).

em primeiro lugar, em todos os relatórios emitidos desde a implementação do Acordo, a AIEA confirmou o cumprimento iraniano do Acordo e do limite de armazenamento de água pesada pressurizada, pelo que essas violações foram esporádicas; em segundo lugar, o perigo desse excesso já não existe, visto que o Irão reconfigurou o reator de Arak, o único que funcionava com esta água e o anterior núcleo deste reator foi preenchido com cimento.

Considerando todos os aspetos indicados, a Administração Trump defendeu que o Acordo não permitia realizar o objetivo fulcral de impedir o desenvolvimento de armamento nuclear. E, por este motivo, o presidente anunciou uma nova estratégia sustentada, em primeiro lugar, na colaboração com os aliados norte-americanos para contrariar as atividades desestabilizadoras do regime iraniano e o apoio ao terrorismo; em segundo lugar, na aplicação de sanções económicas; em terceiro lugar, na negação de todos os percursos para o desenvolvimento de armamento nuclear. Em suma, esta estratégia culmina na não-certificação do JCPOA, mas a Administração pretendia modificar ou eliminar o que considera serem falhas do Acordo, nomeadamente as cláusulas temporais e a não-restrição do programa de mísseis balísticos, trabalhando em proximidade com o Congresso e com os aliados norte-americanos.²²⁴

Os argumentos de Trump são argumentos gerais dos opositores ao Acordo (explanados no capítulo anterior) contudo, em várias declarações e no discurso supramencionado, Trump enumerou outros motivos explicativos da sua posição: primeiramente, numa entrevista à *Fox News*, Trump afirmou que fora um dos acordos “mais incompetentes” que já vira, salientando que a existência de prazos de 10 anos para o Irão parar a produção era insuficiente, e que o Irão continuava com um caminho muito rápido para o fabrico de armas nucleares²²⁵; em segundo lugar, Trump mencionou que os EUA tinham oferecido 150 mil milhões de dólares sem a obtenção de um retorno. Esta afirmação é errada falsa porque esse dinheiro já era do Irão, apenas estava congelado devido às sanções económicas²²⁶; em terceiro lugar, Trump declarou que o Irão recebera 1,7 mil milhões de dólares, deixando subjacente que esta quantia era um acordo monetário para garantir o Acordo, todavia a falsidade desta afirmação sustenta-se no facto de esse dinheiro já pertencer ao Irão (utilizado para encomendar equipamento militar aos EUA,

²²⁴ TRUMP, Donald – **Remarks by President Trump on Iran Strategy** (2017).

²²⁵ EMERY JR., C. Eugene – **Donald Trump says Iran military will have nuclear weapons as soon as enrichment limits expire** (2016).

²²⁶ QIU, Linda – **No, Donald Trump, we are not giving Iran \$150 billion for ‘nothing’** (2016).

antes da revolução de 1979), estando congelado pelas sanções económicas²²⁷; em quarto lugar, Trump afirmou a sua relutância em certificar o cumprimento iraniano, acusando o Irão de quebrar o espírito do Acordo, através da continuação de testes de mísseis balísticos e apoio ao terrorismo.²²⁸ Aliás, Trump advoga que um Acordo sobre o programa nuclear iraniano teria necessariamente de conter o programa de mísseis balísticos.

Visto que todos as entidades confirmavam o cumprimento iraniano do JCPOA, as demais Partes Contratantes criticaram a decisão e afastaram-se prontamente das declarações do Presidente Trump, garantindo o seu apoio ao Acordo.²²⁹

3. A Saída dos EUA do Plano de Ação Conjunta Global

Apesar da declaração de não-certificação, oficialmente, a Administração Trump preferia a renegociação à saída do Plano de Ação Conjunta Global. Para isso, Brian Hook (um advogado nomeado por Tillerson, em 2017, para trabalhar junto da Administração Trump) iniciou negociações com os líderes europeus para estender o âmbito do JCPOA para incluir o programa de mísseis balísticos e o apoio a Estados por procuração (em inglês, *proxys states*) no Médio Oriente. Como as negociações estavam a ser bem-sucedidas, os líderes europeus acreditavam que uma solução seria possível brevemente, o que tornou ainda mais surpreendente o anúncio da saída dos EUA do Acordo.

Por outro lado, os EUA continuaram a criticar abertamente o regime iraniano. A Estratégia de Segurança Nacional de 2017 apresentava o Irão como o principal patrocinador mundial de terrorismo, o qual aproveitara a instabilidade no Médio Oriente para expandir a sua influência regional e proliferar armamento através de parceiros e organizações por procuração.²³⁰ O documento identifica a continuação, por parte do Irão, de atividades de desenvolvimento de capacidades de mísseis balísticos, inteligência e cibernética, mesmo após 2015. No entanto, e considerando que os EUA se retiraram do JCPOA seis meses após a publicação deste documento estratégico, revela-se surpreendente o facto de o Acordo não ser mencionado – apenas que a Administração

²²⁷ GREENBERG, Jon – **Donald Trump says Iran got \$150 billion and \$1.8 billion in cash. That's Half True** (2018).

²²⁸ DEYOUNG, Karen – **U.S. slaps new sanctions on Iran, after certifying its compliance with nuclear deal** (2017).

²²⁹ LANDLER, Mark & FANDOS, Nicholas – **Growing Chorus Confronts Trump Against Leaving Nuclear Deal** (2017).

²³⁰ TRUMP, Donald – **National Security Strategy of the United States of America** (2017), p. 49.

Trump continuaria a trabalhar com os seus aliados para negar todos os percursos para o desenvolvimento de armamento nuclear.

Em Janeiro de 2018, dois meses depois de anunciar a não-certificação do Plano de Ação Conjunta Global, o presidente Trump expôs a sua estratégia em relação ao Acordo,²³¹ comparando-a com a da Administração Obama. Trump acusa esta administração de ter falhado em agir a favor dos cidadãos iranianos que se manifestaram contra o regime (em 2009) e de ignorar o desenvolvimento iraniano de mísseis e a exportação de terror por parte do Irão para garantir a prossecução do JCPOA. Trump reitera as críticas que já tinha apontado ao Acordo, referindo que, apesar de possuir uma forte inclinação para retirar os EUA do mesmo, ainda não o fez por acreditar ser possível resolver os seus problemas. O presidente norte-americano defendia que um novo Acordo teria, obrigatoriamente, de incluir quatro preceitos: obrigar o Irão a permitir inspeções em todas as instalações requeridas pelos inspetores internacionais, assegurar que o Irão nunca estaria perto de possuir uma arma nuclear, a não-existência de prazos de validade para estes preceitos, e incluir explicitamente o desenvolvimento de mísseis balísticos. E, para garantir estas exigências, os EUA pediram o apoio dos Estados europeus.

No mesmo mês, e enquanto prosseguiam as negociações com as potências europeias, a *Mossad* conduziu uma operação confidencial para roubar milhares de documentos, vídeos e fotografias sobre o programa nuclear iraniano. Segundo Netanyahu, estas informações indicavam que o Irão tinha mentido durante duas décadas sobre o seu programa nuclear, revelando-as, em Março, a Trump e, no final de Abril, em direto a um canal da televisão israelita. Este passo foi visto como uma forma de influenciar a decisão do presidente norte-americano, contudo, essa decisão já tinha sido tomada.

Após decidir retirar os EUA do Acordo, Trump precisava de comunicar essa decisão aos líderes europeus – os quais ainda prosseguiam com negociações, asseverando ser possível salvar o Acordo. Em Abril de 2018, seis dias antes de Netanyahu revelar em direto as informações sobre o programa nuclear iraniano e duas semanas antes do anúncio da saída dos EUA do Acordo, Trump recebeu o presidente francês Emmanuel Macron, na Casa Branca. Depois de Trump lhe revelar a sua decisão, Macron não se mostrou surpreendido, contudo tentou persuadir o presidente norte-americano, realçando que as negociações com Brian Hook estavam a progredir. Segundo o *New York Times*, Trump

²³¹ TRUMP, Donald – **Statement by the President on the Iran Nuclear Deal** (2018).

estava claramente confuso e terá interrogado “Who is Brian Hook?”.²³² Após o desfecho, alguns decisores políticos franceses e alemães acreditavam que todo o processo negocial era ficcional porque Brian Hook não desempenhava um papel significativo na Administração Trump e o presidente Trump desconhecia totalmente a existência de negociações com os europeus.²³³

Em Maio de 2018, num discurso endereçado aos cidadãos norte-americanos, o presidente Trump anunciou que os EUA iriam sair do Plano de Ação Conjunta Global.²³⁴ Referiu que, aquando da negociação do JCPOA, poderia ter sido concebido um acordo construtivo em vez de um acordo baseado na ficção de que o regime queria apenas um programa nuclear para fins civis. O Acordo não possuía adequados mecanismos de inspeção (que permitam inspecionar instalações militares), não restringia o programa iraniano de mísseis balísticos nem impedia as ações desestabilizadoras. Descrevendo novamente o Irão como o principal patrocinador de terrorismo no mundo, Trump reafirmou que o Irão exportava mísseis, incitava conflitos no Médio Oriente e apoiava organizações terroristas e milícias de que são exemplos o Hezbollah, o Hamas, os Talibã e a Al Qaeda, mas nenhuma ação seria mais perigosa do que o objetivo iraniano de desenvolver armamento nuclear. Trump assegura que, após os dois discursos que pronunciara (em Outubro de 2017, de não-certificação do JCPOA; e, em Janeiro de 2018), a sua administração colaborara com os aliados norte-americanos na Europa por forma a renegociar ou terminar o JCPOA. Concluindo que o problema essencial do Acordo Nuclear Iraniano se encontrava no seu cerne, Trump declara a saída dos EUA deste acordo e a reposição das sanções económicas outrora levantadas. A mensagem foi clara: “America will not be held hostage to nuclear blackmail. (...) And we will not allow a regime that chants ‘Death to America’ to gain access to the most deadly (sic) weapons on Earth”. A Administração Trump acreditava que este Acordo, nos termos em que fora executado, não protegia os interesses de segurança nacional dos EUA ou dos seus aliados e parceiros, nem permitia a inclusão do Irão na comunidade internacional através da sua conversão de um Estado pária para um Estado “normal”. Os EUA defendiam ainda, que o Acordo conduziria a uma corrida de armamento nuclear no Médio Oriente pelo que é era necessário negociar um Acordo melhor. Se, nesse momento, os líderes iranianos se

²³² BERGMAN, Ronen & MAZZETTI, Mark – **The Secret History of the Push to Strike Iran** (2019).

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ TRUMP, Donald – **Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action** (2018).

recusavam a negociar outro acordo, Trump acreditava que no futuro próximo a sua posição se alteraria e “When they do, I am ready, willing, and able”.

Mais uma vez, as demais potências contratantes afirmaram o seu compromisso com o Plano de Ação Conjunta Global porque todas as entidades defendiam que o Irão estava em cumprimento com todos os preceitos do Acordo. Em Maio de 2018, isto é, no mesmo mês do anúncio da retirada dos EUA do JCPOA, a AIEA confirmou, novamente, esse cumprimento, afirmando “Since Implementation Day, the Agency has been verifying and monitoring the implementation by Iran of its nuclear-related commitments under the JCPOA”.²³⁵

Após a saída do Acordo, o presidente Trump iniciou uma campanha de pressão, baseada em três vetores. Em primeiro lugar, a implementação de agressivas sanções económicas, delineadas para compelir o Irão a escolher entre parar ou continuar com as políticas condenadas pelos EUA. Em segundo lugar, uma política de dissuasão – apesar de afirmar que não pretendia uma guerra, a Administração Trump reiterava que não tinha receio de demonstrar a sua superioridade militar. E, em terceiro lugar, a exposição de atos de brutalidade realizados ou autorizados pelo regime iraniano. O objetivo imediato da Administração Trump de prejudicar a economia iraniana com as sanções económicas para que os líderes políticos iranianos não tivessem outra opção que não a renegociação do Acordo em termos mais favoráveis aos EUA (nomeadamente no que concernia ao apoio militar a grupos por procuração, como o Hezbollah). Todavia, esta hipótese era um risco por depender da cedência do Irão, antes das eleições presidenciais norte-americanas de 2020. E, efetivamente, a República Islâmica, tendo cumprido todos os preceitos do acordo original, não possuía nenhum incentivo para retomar as negociações, apenas porque, um ano depois da implementação do JCPOA, os EUA o haviam decidido. Especialmente após a perda de confiança subjacente à saída unilateral dos EUA e ao aumento das sanções económicas.

Este objetivo imediato norte-americano permitiu a concretização de um objetivo alargado: o realinhamento do Médio Oriente com a supremacia israelita e das nações sunitas, contendo o Irão – o maior Estado de maioria xiita. Este objetivo divergia totalmente do da Administração Obama, a qual se comprometia a evitar que o Irão

²³⁵ AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of the Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran** (Maio 2018), p. 6.

obtivesse armamento nuclear, mas aceitava que o Irão se pudesse tornar um contrapeso à influência saudita no Médio Oriente. Neste sentido, a orientação estratégica da Administração Trump não altera o retraimento no Médio Oriente (iniciado pela Administração Obama), mas é marcado por um alinhamento total com Israel e com a Arábia Saudita. Aliás, de todas as orientações que existiram no passado, a de Richard Nixon parece ser a mais semelhante: em primeiro lugar, na tentativa de responsabilizar os aliados pela defesa e segurança regionais; em segundo lugar, por retomar a fórmula dos três polícias, agora em Israel, Arábia Saudita e Egito (em vez do Irão do Xá Pahlavi em Nixon); e, por último, pelo fornecimento de armamento aos aliados norte-americanos, através de negócios de milhares de milhões de dólares.²³⁶ A principal diferença entre as políticas de Obama e Trump traduz-se na relação com o Irão: enquanto Obama “procurou um desanuviamento com Teerão”, nomeadamente através na conceção do acordo multilateral relativo ao programa nuclear iraniano, Trump “identificou-o sem contemplanções como ‘o inimigo’ e rasgou o acordo nuclear iraniano”.²³⁷

4. O Futuro das Relações EUA-Irão

Ilan Goldberg, um alto responsável no Pentágono durante a Administração Obama, defendeu que, antes do JCPOA, o contexto era uma espécie de *bluff* a três:

“Israel wanted the world to believe that it would strike Iran’s nuclear program (but hadn’t yet made up its mind). Iran wanted the world to believe that it could get a nuclear weapon (but hadn’t yet made a decision to dash toward a bomb). The United States wanted the world to know it was ready to use military force to prevent Iran from getting a bomb (but in the end never had to show his hand). All three were taking steps to make the threats more credible, unsure when, or if, the other parties might blink”.²³⁸

A saída dos EUA do JCPOA, assim como os desenvolvimentos subsequentes, fizeram renascer o receio que os EUA pudessem agir militarmente no Irão (diretamente ou indiretamente, através do aval de um ataque israelita) ou que todas as partes pudessem tropeçar num conflito devido a um erro de cálculo. Por outro lado, a saída dos EUA do JCPOA significou outro golpe no regime de não-proliferação nuclear e nas relações transatlânticas, após a ambivalência da Administração Trump em relação à NATO e à

²³⁶ MOREIRA DE SÁ, Tiago & SOLLER, Diana – **O Método no Caos** (2018), p. 170.

²³⁷ *Ibidem*, p. 173.

²³⁸ BERGMAN, Ronen & MAZZETTI, Mark – **The Secret History of the Push to Strike Iran** (2019).

ordem liberal.²³⁹ E representou a concomitante quebra nas relações bilaterais entre os EUA e o Irão e na credibilidade e fiabilidade dos EUA enquanto líder em processos multilaterais.

Os EUA foram, desde o início, um dos principais apoiantes do acordo, iniciando as negociações e tornando possível a coordenação com os demais elementos do grupo P5+1. Por este motivo, os EUA foram essenciais para a conclusão do Acordo, o que torna a sua saída ainda mais paradigmática. Destarte, a saída de uma das principais Partes Contratantes e o consequente restabelecimento das sanções norte-americanas significam que o Irão não possui nenhuma vantagem para permanecer no Acordo.

O Acordo Nuclear Iraniano foi estabelecido como uma medida de dissuasão nuclear que tinha por objetivo aliviar a tensão que, em 2012, tinha tornado iminente a guerra entre os EUA e o Irão. Pensava-se que o Irão estava muito próximo de desenvolver a capacidade de armamento nuclear e os resultados das medidas políticas adotadas previamente pela Administração Obama para conter a ameaça iraniana tinham sido decepcionantes. Neste contexto, em 2012, restavam somente duas hipóteses: a guerra ou a diplomacia. Como a guerra era arriscada (por poder despoletar rapidamente uma guerra total), era considerada como um instrumento político de último recurso. Portanto, a crise do programa nuclear iraniano deveria ser resolvida diplomaticamente. Como refere Kissinger, o medo da guerra total teve como contrapartida o apelo à diplomacia total.²⁴⁰

Segundo a Administração Trump, o Irão não é um “Estado normal” por contribuir para a insegurança e guerra regional e internacional, direta e indiretamente. Mike Pompeo argumenta que um Estado “normal” não ataca embaixadas e instalações militares durante um período de paz, não promove as ações de organizações terroristas e milícias e não serve como santuário a terroristas, entre outros.²⁴¹ A saída do Acordo consubstancia-se no primeiro passo para reconhecer a ameaça iraniana e responsabilizar o Irão pelas suas ações. Para a Administração Trump, o Acordo Nuclear Iraniano é uma forma de legitimidade do Irão enquanto Estado e das ações que perpetua, afirmando que o JCPOA “(...) gave the Iranian regime undeserved standing and turned a blind eye to its destructive

²³⁹ THOMPSON, Jack & THRÄNERT, Oliver – **Trump preparing to end Iran nuke deal** (2017), p. 1.

²⁴⁰ Ver página 28 desta dissertação.

²⁴¹ IRAN ACTION GROUP – **Outlaw Regime: A chronicle of Iran’s Destructive Activities** (2017), p. 4. O Secretário de Estado enumera um conjunto vasto de ações perpetuadas pelo Irão e que não são realizadas por Estados “normais”. Para efeitos de síntese, selecionámos apenas os três primeiros.

activities (...)”²⁴² e, neste sentido, a saída do JCPOA permite, não só responsabilizar o Irão, como conter as atividades desestabilizadoras iranianas. Os EUA defendem que não negociam com Estados que semeiam o caos e insegurança e o Irão não devia ser a exceção. Por este motivo, impuseram novas sanções económicas para pressionar o Irão, mantendo o objetivo de procurar uma nova solução diplomática. Contudo, esse novo acordo já não seria estritamente um acordo de não-proliferação nuclear, englobando questões identitárias e geopolíticas: os EUA defendem, então, a necessidade de o Irão passar a ter um papel construtivo no Médio Oriente, terminar o apoio ao terrorismo e garantir mais oportunidades aos seus cidadãos.²⁴³ A questão torna-se, portanto, ideológica e as diferenças no *logos* é latente: não só os conceitos são subjetivos, sendo avaliados de forma diferente pelos Estados e estando veementemente associados à política estatal, como não há interesse em nenhuma das partes em assumir ou ultrapassar essa divergência identitária. Logo, os EUA nunca deixarão os valores democráticos que os caracterizam e o Irão nunca abandonará os ideais teocráticos nem deixará de apoiar os seus aliados no Médio Oriente que são considerados terroristas pelas potências ocidentais. Em suma, esse novo acordo pretendido pela administração Trump possui muitas condicionantes que o Irão simplesmente não aceitará.

Com o retraimento americano do Médio Oriente e a saída dos EUA do Acordo, as restantes potências contratantes têm reafirmado o seu compromisso com o Acordo Nuclear Iraniano admitindo que, não sendo um Acordo perfeito, é uma forma de travar durante algum tempo o desenvolvimento do programa nuclear iraniano e impedir a proliferação de armas numa região muito instável. Apesar de possuir falhas, o JCPOA afigura-se como um importante acordo de não-proliferação e controlo de armamento nuclear no Médio Oriente e foi concebido para permitir o aprofundar das relações bilaterais com o Irão e, no futuro, após o estabelecimento de uma base de confiança mútua, ser possível conceber outros acordos mais aprofundados. Com a saída dos EUA do JCPOA, as relações bilaterais entre os dois Estados foram prejudicadas, pelo que a possibilidade de restabelecimento dessa confiança e de conceção de um novo acordo nuclear – como pretendido pela Administração Trump – e de outros acordos parece, para já, remota. Isto pode ser justificado por dois motivos: por um lado, todos os dados apontam para o cumprimento iraniano do JCPOA; por outro lado, tanto o Irão como as

²⁴² IRAN ACTION GROUP - **Outlaw Regime: A chronicle of Iran’s Destructive Activities** (2017), p.5.

²⁴³ *Ibidem*, p. 5.

demais potências contratantes estão satisfeitos com o acordo atual, o qual foi negociado com muita dificuldade e perícia. As restantes potências contratantes têm reafirmado o seu compromisso com o Acordo Nuclear Iraniano admitindo que, não sendo perfeito, é uma forma de travar durante algum tempo o desenvolvimento do programa nuclear iraniano e impedir a proliferação de armas numa região muito instável. Ademais, a saída de uma das principais Partes Contratantes e com o restabelecimento das sanções económicas norte-americanas, poderão colocar em causa o Acordo já que o Irão não possui qualquer vantagem para permanecer no mesmo.

Por fim, verifica-se a aproximação da Rússia e da China ao Irão o que, juntamente com a crescente influência da Arábia Saudita, está a conduzir ao realinhamento de alianças no Médio Oriente e ao consequente aumento da instabilidade.

CONCLUSÃO

Nesta dissertação, procurou-se analisar o envolvimento dos EUA na concepção, negociação e apoio ao Acordo Nuclear Iraniano, destacando os EUA das demais Partes Contratantes e propondo uma análise evolutiva que examina esse envolvimento até ao seu ponto culminante, em maio de 2018, com a decisão do Presidente Donald Trump de retirar os EUA do mesmo. A este respeito, para responder aos objetivos e às perguntas estabelecidas como ponto de partida, foi essencial analisar, nomeadamente, a teoria de dissuasão nuclear, o texto original do JCPOA, a cronologia das negociações do Acordo e os discursos dos presidentes norte-americanos Barack Obama e Donald Trump.

Apesar de se acreditar que o discurso de Praga de Barack Obama iria ser paradigmático e alteraria substantivamente a política nuclear internacional, especialmente depois do concretizar no Novo START e do sucesso da conferência de revisão do TNP de 2010, na verdade essa esperança desvaneceu pouco tempo depois, com a inexistência de consenso para organizar uma conferência de discussão do desarmamento do Médio Oriente. Efetivamente, o último legado do presidente Obama e da sua efémera consolidação do regime de não-proliferação nuclear é o Plano de Ação Conjunta Global. E, com a decisão do presidente Trump de retirar os EUA do mesmo, este acordo está seriamente ameaçado.

O apoio dos EUA divergiu entre as várias fases de concepção, negociação e implementação do Acordo Nuclear Iraniano. Efetivamente, o JCPOA apenas foi possível por estarem criadas condições políticas internas – nos EUA e no Irão – e internacionais. Em primeiro lugar, nos EUA, o presidente Obama possuía o capital político necessário para envergar um projeto político desta dimensão e o apoio de John Kerry (Presidente do Comité de Relações Externas do Senado, que agia como Secretário de Estado sombra relativamente a esta questão). Em segundo lugar, no Irão, existia abertura política para a diplomacia após a eleição de Hassan Rouhani, um político mais moderado que o anterior, Ahmadinejad. Em terceiro lugar, a comunidade internacional apoiava o aprofundar das relações diplomáticas com o Irão e o controlo do programa nuclear iraniano.

O Acordo Nuclear Iraniano dividiu a comunidade internacional: enquanto os EUA e as demais Partes Contratantes o apoiaram, Israel, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos criticaram-no prontamente. Todavia, e reconhecendo essa divisão, esta

dissertação focou-se na polarização interna nos EUA. Por um lado, os seus apoiantes argumentavam que o Acordo permitia, não só controlar o programa nuclear iraniano e impedir o desenvolvimento de armamento nuclear por parte do Irão, como normalizava as relações diplomáticas entre os EUA e o Irão, permitindo o restabelecimento de laços políticos, económicos e comerciais. Por outro lado, os seus opositores defendiam que este Acordo possuía graves falhas, nomeadamente o prazo de levantamento das sanções, a não-restrição do programa de mísseis balísticos e uma lacuna que permite ao Irão armazenar água pesada no Omã, já que o Acordo apenas restringe a quantidade de água pesada armazenada no território iraniano.

A eleição do presidente Donald Trump – o qual sempre criticara abertamente o que denominava como o “pior acordo alguma vez feito” – altera substancialmente a política norte-americana em relação ao Irão e ao Acordo Nuclear Iraniano. A Administração Trump retomou de imediato parte das sanções económicas que haviam sido levantadas (apesar da verificação do cumprimento iraniano) e declarou a não-certificação do Acordo, em Outubro de 2017, e retirou os EUA do mesmo, em Maio de 2018. Segundo a Administração Trump, os EUA não negociam com Estados que semeiam o caos e a insegurança, pelo que o Irão não devia ser a exceção. Apesar deste argumento, os EUA mantêm o objetivo de procurar uma nova solução diplomática, mas esse novo acordo já não seria estritamente nuclear, tendo uma posição identitária com a qual o Irão simplesmente não concordará.

Assim, este trabalho consegue salientar a singularidade do JCPOA enquanto um premente instrumento de dissuasão nuclear, que permitiu diminuir a tensão crescente que se verificava entre o Irão e os Estados ocidentais devido ao programa nuclear iraniano. Apesar de possuir falhas, este acordo de não-proliferação e controlo de armamento nuclear foi concebido para permitir o aprofundar das relações bilaterais com o Irão para, após o estabelecimento de uma base de confiança mútua, ser possível conceber futuramente outros acordos mais aprofundados. Todavia, com a saída dos EUA, as relações bilaterais entre os dois Estados foram prejudicadas pelo que a possibilidade de restabelecimento dessa confiança e de conceção de um novo acordo nuclear parece remota.

Acredita-se que os objetivos e as perguntas colocados no início desta dissertação foram atingidos. Face à falta de bibliografia sobre o Acordo Nuclear Iraniano, os trabalhos futuros poderão focar-se na comparação do JCPOA com outros acordos de não-

proliferação nuclear no que concerne aos preceitos, fundamentos e âmbito, ou em relacionar o JCPOA com a política nuclear norte-americana, executando uma análise histórica e comparativa entre a política das várias administrações desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Afastando-se do panorama norte-americano, e novamente face à lacuna sobre a temática na literatura, poderá ser efetuada uma análise da posição dos demais Estados do grupo P5+1 na conceção, negociação e apoio ao Acordo, à imagem do objetivo desta dissertação.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

FONTES

Discursos

AMARO, Yukiya – **Statement by IAEA Director General Yukiya Amaro**. IAEA, 13 Outubro 2017. [Consult. 2 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.iaea.org/newscenter/statements/statement-by-iaea-director-general-yukiya-amano-13-october-2017>>.

BEGLEY, Sarah – **Read Donald Trump’s Speech to AIPAC**. TIME, 21 Março 2016. [Consult. 2 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <http://time.com/4267058/donald-trump-aipac-speech-transcript/>>.

BIDEN, JOE – **Remarks of Vice President Biden at National Defense University – As Prepared for Delivery**. Arquivos Casa Branca, 18 Fevereiro 2010. [Consult. 25 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-vice-president-biden-national-defense-university>>.

OBAMA, Barack – **Remarks By President Barack Obama In Prague As Delivered**. Arquivos Casa Branca, 5 Abril 2009. [Consult. 25 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>>.

OBAMA, Barack – **Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly**. Arquivos Casa Branca, 24 Setembro 2013. [Consult. 25 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>>.

TRUMP, Donald – **Donald Trump: Amateur hour with the Iran nuclear deal**. USA Today, 8 Setembro 2015. [Consult. 5 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://eu.usatoday.com/story/opinion/2015/09/08/donald-trump-amateur-hour-iran-nuclear-deal-column/71884090/>>.

TRUMP, Donald – **Remarks by President Trump in Joint Address to Congress**. Casa Branca, 28 Fevereiro 2017. [Consult. 5 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-address-congress/>>.

TRUMP, Donald – **Remarks by President Trump on Iran Strategy**. Casa Branca, 13 Outubro 2017. [Consult. 5 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/>>.

TRUMP, Donald – **Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action**. Casa Branca, 8 Maio 2018. [Consult. 5 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/>>.

TRUMP, Donald – **Statement by the President on the Iran Nuclear Deal**. Casa Branca, 12 Janeiro 2018. [Consult. 5 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-iran-nuclear-deal/>>.

WASHINGTON POST – **Full text: Donald Trump announces a presidential bid**. 16 Junho 2015. [Consult. 5 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/06/16/full-text-donald-trump-announces-a-presidential-bid/>>.

Imprensa

BAKER, Peter – **G.O.P. Senators' Letter to Iran About Nuclear Deal Angers White House** (9 Março 2015). The New York Times. [Consult. 1 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.nytimes.com/2015/03/10/world/asia/white-house-faults-gop-senators-letter-to-irans-leaders.html>>.

BERGMAN, Ronen & MAZZETTI, Mark – **The Secret History of the Push to Strike Iran**. The New York Times, 4 Setembro 2019. [Consult. 5 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.nytimes.com/2019/09/04/magazine/iran-strike-israel-america.html>>.

BEY, Matthew – **Iran Goes All in for a Game of Nuclear Chicken**. Stratfor, Julho 2019. [Consult. 10 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://worldview.stratfor.com/article/iran-goes-all-game-nuclear-chicken-trump-irgc>>.

BROAD, William J. & PEÇANHA, Sergio – **The Iran Nuclear Deal: A Simple Guide**. The New York Times, 15 Janeiro 2015. [Consult. 28 Março 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2015/03/31/world/middleeast/simple-guide-nuclear-talks-iran-us.html>>.

DEHGHAN, Saeed Kamali – **Ayatollah Ali Khamenei rejects chance of direct talks with US**. The Guardian, 7 Fevereiro 2013. [Consult. 1 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.theguardian.com/world/2013/feb/07/ayatollah-ali-khamenei-direct-talks-us>>.

DEYOUNG, Karen – **U.S. slaps new sanctions on Iran, after certifying its compliance with nuclear deal**. The Washington Post, 18 Julho 2017. [Consult. 2 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-certifies-that-iran-is-meeting-terms-of-nuclear-deal/2017/07/17/58d0a362-6b4a-11e7-b9e2-2056e768a7e5_story.html>.

EMERY JR., C. Eugene – **Donald Trump says Iran military will have nuclear weapons as soon as enrichment limits expire**. Politifact, 24 Março 2016. [Consult. 2 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2016/mar/24/donald-trump/donald-trump-says-iran-military-will-have-nuclear/>>.

FALLOWS, James – **The Real Test of the Iran Deal: A Guide to Iran Deal's Supporters and Opponents**. The Atlantic, 28 Julho 2015. [Consult. 1 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/07/the-iran-debate-moves-on/399713/>>.

FANACK – **The Controversy over Iran's Ballistic Missiles Program** (2019). [Consult. 15 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://fanack.com/iran/history-past-to-present/irans-ballistic-missiles-program/>>.

FRENCH, Lauren & BRESNAHAN, John – **House Dems whip for Iran deal**. Politico, 27 Julho 2015. [Consult. 1 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.politico.com/story/2015/07/house-democrats-whip-iran-deal-120642>>.

FRIEDMAN, Thomas L. – **Iran and the Obama Doctrine**. The New York Times, 5 Abril 2015. [Consult. 1 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.nytimes.com/2015/04/06/opinion/thomas-friedman-the-obama-doctrine-and-iran-interview.html>>.

GREENBERG, Jon – **Donald Trump says Iran got \$150 billion and \$1.8 billion in cash. That's Half True**. Politifact, 27 Abril 2018. [Consult. 5 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2018/apr/27/donald-trump/donald-trump-iran-150-billion-and-18-billion-c/>>.

HAREL, Amos – **With a Moderate as Iran’s New Face, Netanyahu Will Struggle to Draw Up Support for an Attack**. Haaretz, 16 Junho 2013. [Consult. 1 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.haaretz.com/premium-a-sad-good-bye-to-ahmadinejad-1.5280098>>.

HUDSON, John – **P5+1 Nations Press Senate Democrats to Support Iran Deal**. Foreign Policy, 6 Agosto 2015. [Consult. 1 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <http://foreignpolicy.com/2015/08/06/p51-nations-press-senate-democrats-to-support-iran-deal/>>.

JEFFREY GOLDBERG – **Obama to Iran and Israel: ‘As President of the United States, I Don’t Bluff’**. The Atlantic, 2 Março 2012. [Consult. 20 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/obama-to-iran-and-israel-as-president-of-the-united-states-i-dont-bluff/253875/>>.

KERSHNER, Isabel – **Iran Deal Denounced by Netanyahu as ‘Historic Mistake’**. The New York Times, 14 Julho 2017. [Consult. 1 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.nytimes.com/2015/07/15/world/middleeast/iran-nuclear-deal-israel.html>>.

KUGLER, Jacek – **A World Beyond Waltz: Neither Iran nor Israel Should Have the Bomb**. Tehran Bureau (2012). [Consult. 30 Julho 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/tehranbureau/2012/09/opinion-a-world-beyond-waltz-neither-iran-nor-israel-should-have-the-bomb.html#ixzz2fws WcK00>>.

LANDLER, Mark & FANDOS, Nicholas – **Growing Chorus Confronts Trump Against Leaving Nuclear Deal**. The New York Times, 11 Outubro 2017. [Consult. 2 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.nytimes.com/2017/10/11/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>>.

LUCE, Dan De & O’TOOLE, Molly – **Democrats Will Have Trump to Thank for Getting a Political Pass on the Iran Nuclear Deal**. Foreign Policy, 24 Outubro 2016. [Consult. 5 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://foreignpolicy.com/2016/10/24/democrats-will-have-trump-to-thank-for-getting-a-political-pass-on-the-iran-nuclear-deal/>>.

MERICA, Dan & HANNA, Jason – **In declassified document, CIA acknowledges role in ’53 Iran coup**. CNN, 20 Agosto 2013. [Consult. 16 Julho 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://edition.cnn.com/2013/08/19/politics/cia-iran-1953-coup/>>.

PANDA, Ankit – **IAEA Issues Final Assessment on 'Possible Military Dimensions' of Iran's Nuclear Program**. In *The Diplomat*, 3 Dezembro 2015. [Consult. 17 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://thediplomat.com/2015/12/iaea-issues-final-assessment-on-possible-military-dimensions-of-irans-nuclear-program/>>.

PENGELLY, Martin – **Huckabee defends claim that Iran deal will 'march Israelis to oven door'**. *The Guardian*, 26 Julho 2015. [Consult. 5 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/26/huckabee-iran-nuclear-deal-obama-marching-israelis-to-door-of-the-oven>>.

QIU, Linda – **No, Donald Trump, we are not giving Iran \$150 billion for 'nothing'**. *Politifact*, 17 Março 2016. [Consult. 2 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2016/mar/17/donald-trump/no-donald-trump-we-are-not-giving-iran-150-billion/>>.

ROUHANI, Hassan – **President of Iran Hassan Rouhani: Time to engage**. *The Washington Post*, 19 Setembro 2013. [Consult. 1 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/president-of-iran-hassan-rouhani-time-to-engage/2013/09/19/4d2da564-213e-11e3-966c-9c4293c47ebe_story.html>.

SHALEV, Chemi – **Netanyahu: 'I Won't Wait Until It's Too Late' to Decide on Israeli Attack on Iran**. *Haaretz*, 14 Julho 2013. [Consult. 1 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.haaretz.com/.premium-pm-won-t-wait-until-it-s-too-late-on-iran-strike-1.5295428>>.

WALTZ, Kenneth – **Why Iran Should Get the Bomb: Nuclear Balancing Would Mean Stability**. *Foreign Affairs*, Vol. 91, no. 4 (2012), pp. 2-5. [Consult. 25 Julho 2019]. Disponível na internet: <URL: <http://www.jstor.org/stable/23218033>>.

WAN, Wilfred – **Why the 2015 NPT Review Conference Fell Apart**. *United Nations University, Centre for Policy Research* (28 Maio 2015). [Consult. 10 Maio 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://cpr.unu.edu/why-the-2015-npt-review-conference-fell-apart.html>>.

WINTER, Jana & LUCE, Dan De – **Iran Nuclear Deal Critics Push Plan for 'Global Economic Embargo'**. *Foreign Policy*, 14 Setembro 2017. [Consult. 2 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <http://foreignpolicy.com/2017/09/14/iran-sanctions-memo/>>.

WINTER, Jana; GRAMER, Robbie & LUCE, Dan De – **Trump Assigns White House Team to Target Iran Nuclear Deal, Sidelining State Department**. Foreign Policy, 21 Julho 2017 [Consult. 2 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://foreignpolicy.com/2017/07/21/trump-assigns-white-house-team-to-target-iran-nuclear-deal-sidelining-state-department/>>.

Relatórios e Legislação

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of the Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran**. Fevereiro, 2011. [Consult. 11 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-7.pdf>>.

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of the Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran**. Setembro, 2011. [Consult. 11 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-65.pdf>>.

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of the Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran**. Novembro, 2015. [Consult. 11 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-54.pdf>>.

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of the Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran**. Maio, 2018. [Consult. 2 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/06/gov2018-24.pdf>>.

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Statute of the IAEA**. 4^a Edição, 1989. [Consult. 24 Abril 2019]. Disponível na Internet: <URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/statute.pdf>>.

EUROPEAN PARLAMENT – **Joint Comprehensive Plan of Action** (2015) [Consult. 30 Outubro 2018]. Disponível na internet: <URL: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf>>.

IRAN ACTION GROUP – **Outlaw Regime: A chronicle of Iran's Destructive Activities**. U.S. Department of State, Setembro 2018. [Consult. 15 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Iran-Report.pdf>>.

KATZMAN, Kenneth & KERR, Paul K. – **Iran Nuclear Agreement**. Congressional Research Service Report, 2016. [Consult. 17 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.sciencetheearth.com/uploads/2/4/6/5/24658156/irannucleardeal.pdf>>.

TIAN, Nan *et al* – **Trends in World Military Expenditure, 2018**. *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, Abril, 2019. [Consult. 11 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-04/fs_1904_milex_2018.pdf>.

TRUMP, Donald – **National Security Strategy of the United States of America**. Casa Branca (Dezembro 2017), pp. 1-68. [Consult. 5 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>>.

Webgrafia

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Non-Proliferation Treaty**. [Consult. 24 Abril 2019]. Disponível na Internet: <URL: <https://www.iaea.org/topics/non-proliferation-treaty>>.

ALBRIGHT, David & STRICKER, Andrea – **Heavy Water Loophole in the Iran Deal**. Institute for Science and International Security (2016). [Consult. 6 Setembro 2019]. Disponível na Internet: <URL: <http://isis-online.org/isis-reports/detail/heavy-water-loophole-in-the-iran-deal>>.

BULLETIN OF THE ATOMIC SCIENTISTS – **Nuclear Notebook, Nuclear Arsenals of the World**. [Consult. 11 Maio 2019]. Disponível na Internet: <URL: <https://thebulletin.org/nuclear-notebook-multimedia/>>.

CTBTO – **Membership Benefits**. [Consult. 20 Abril 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.ctbto.org/member-states/membership-benefits/>>.

CTBTO – **Status of Signature and Ratification**. [Consult. 20 Abril 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.ctbto.org/the-treaty/status-of-signature-and-ratification/>>.

NUCLEAR SUPPLIERS GROUP – **NSG Timeline**. [Consult. 20 Abril 2019]. Disponível na internet: <URL: <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/en/about-nsg/history1>>.

NUCLEAR THREAT INITIATIVE – **Iran Facilities: Nuclear Map**. [Consult. 25 Julho 2019]. Disponível na internet: <URL: https://gmap.nti.org/nuclear_iran.html>.

NUCLEAR THREAT INITIATIVE – **Iran Nuclear**. [Consult. 25 Julho 2019]. Disponível na internet: <URL: <http://www.nti.org/learn/countries/iran/nuclear/>>.

OBAMA, Barack – **The Historic Deal that will prevent Iran from Acquiring a Nuclear Weapon**. Arquivos Casa Branca. [Consult. 1 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/iran-deal>>.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS – **Democratic People’s Republic of Korea: Accession to Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)**. [Consult. 24 Abril 2019]. Disponível na Internet: <URL: <http://disarmament.un.org/treaties/a/npt/democraticpeoplesrepublicofkorea/acc/moscow>>.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS – **Disarmament Treaties Database**. [Consult. 20 Abril 2019]. Disponível na Internet: <URL: <http://disarmament.un.org/treaties/>>.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS – **International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism**. [Consult. 20 Abril 2019]. Disponível na Internet: <URL: <http://disarmament.un.org/treaties/t/icsant>>.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS – **Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons**. [Consult. 24 Abril 2019]. Disponível na Internet: <URL: <http://disarmament.un.org/treaties/t/npt>>.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS – **Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons**. [Consult. 11 Maio 2019]. Disponível na Internet: <URL: <http://disarmament.un.org/treaties/t/tpnw>>.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS – **UN Security Council Resolution 1540** (2004). [Consult. 30 Abril 2019]. Disponível na Internet: <URL: <https://www.un.org/disarmament/wmd/sc1540/>>.

BIBLIOGRAFIA

ADIB-MOGHADDAM, Arshin – **Discourse and violence: the friend-enemy conjunction in contemporary Iranian-American relations**. Critical Studies on Terrorism, Vol. 2, nº 3 (2009) pp. 512-526. [Consult. 19 Julho 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://doi.org/10.1080/17539150903306238>>. ISSN online: 1753-9161. DOI: 10.1080/17539150903306238.

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Nuclear Power Reactors in the World**. Viena: Agência Internacional de Energia Atômica, 2018. ISBN: 978-92-0-101418-4.

ARON, Raymond – **Peace and War: A Theory of International Relations**. 3ª Edição. Nova Iorque: Routledge, 2017. ISBN: 978-0-765-80504-1.

BELL, Mark Stephen - **Nuclear Weapons and Foreign Policy**. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 2016. 291 páginas. Tese de Doutorado.

BILL, James A. – **Iran and the United States: A Clash of Hegemonies**. Middle East Report, nº. 212 (1999), pp. 44-46. [Consult. 16 Julho 2019]. Disponível na internet: <URL: www.jstor.org/stable/3012915>. DOI: 10.2307/3012915.

BRODIE, Bernard – Anatomy of Deterrence. *In Strategy in the Missile Age*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press/RAND Corporation, 1959. ISBN [978-0-833-04224-8](#). Capítulo 8, pp. 269-304.

CIRINCIONE, Joseph; WOLFSTHAL, Jon B. & RAJKUMAR, Miriam – **Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats**. 2ª Edição. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2005. ISBN 978-0-870-03216-5.

COUTO, Abel Cabral – Estratégia de Dissuasão & Controlo de Armamentos. *In Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso, Vol. 2*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1989. 5ª Parte, Capítulo III, pp. 59-118; Capítulo VI, pp. 161-199.

CRAVINHO, João Gomes – **Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo**. 1ª Edição. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002. ISBN: 978-9-726-71093-6.

DAVIS, Lynn E. *et al* – Deterring a Nuclear-Armed Iran. *In Iran's Nuclear Future: Critical U.S. Policy Choices*. Califórnia: RAND Corporation, 2011. [Consult. 10 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG1087.html>>.

FREEDMAN, Lawrence – **A New Theory for Nuclear Disarmament**. Bulletin of the Atomic Scientists, Vol. 65, nº.4 (2009) pp. 14–30. [Consult. 1 Julho 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.2968/065004003>>. DOI: 10.2968/065004003.

GARRET, Benjamin C. & HART, John – **The A to Z of Nuclear, Biological and Chemical Warfare**. 1ª Edição. The A to Z Guide Series, nº 90. Plymouth: The Scarecrow Press, 2007. ISBN 978-0-810-86877-9.

GASPAR, Carlos – **O regime de não-proliferação nuclear**. JANUS. OBSERVARE – UAL, 3.1.7. (2011), pp. 102-103. [Consult. 18 Abril 2019]. Disponível na internet: <URL: http://janusonline.pt/arquivo/popups2011_2012/2011_2012_3_1_7.pdf>. ISBN: 978-9-896-19221-1.

JOHNSON, Rebecca – **Assessing the 2010 NPT Review Conference**. Bulletin of the Atomic Scientists, Vol. 66, nº 4 (2010), pp. 1-10. [Consult. 7 Maio 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://doi.org/10.2968/066004001>>. DOI: 10.2968/066004001.

KISSINGER, Henry A. – **Nuclear Weapons and Foreign Policy**. 3ª Edição. Nova Iorque: Council on Foreign Relations, 1957. ISBN: 978-0-393-00494-6.

KRISTENSEN, Hans M. & NORRIS, Robert S. – **Worldwide deployments of nuclear weapons, 2017**. Bulletin of the Atomic Scientists, Vol. 73, nº 5 (2017), pp. 289-297. [Consult. 3 Abril 2019]. Disponível na internet: <<https://doi.org/10.1080/00963402.2017.1363995>>. ISSN online: 1938-3282. DOI: 10.1080/00963402.2017.1363995.

KROENIG, Matthew – From Atoms For Peace to Atoms For War. *In A Time To Attack: The Looming Iranian Nuclear Threat*. New York: Palgrave Macmillan, 2014. Capítulo I, pp. 1-19. ISBN: 978-1-137-27953-8.

LANGLOIS, Catherine C. & LANGLOIS, Jean-Pierre P. – **Bargaining and the Failure of Asymmetric Deterrence: Trading off the Risk of War for the Promise of a Better Deal**. *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 23, nº 2 (2006), pp. 159–180. [Consult. 16 Junho 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1080/07388940600665974>>. ISSN online: 1549-9219. DOI: 10.1080/07388940600665974.

MEARSHEIMER, John J. – **Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War**. *International Security* Vol. 15, nº. 1 (1990), pp. 5-56. [Consult. 27 Junho 2019]. Disponível na internet: <URL: www.jstor.org/stable/2538981>. DOI:10.2307/2538981.

MOREIRA DE SÁ, Tiago & SOLLER, Diana – **O Método no Caos**. Alfragide: Publicações Dom Quixote, 2018. ISBN: 978-972-20-6596-2.

MORGENTHAU, Hans J. – **A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz**. 1ª Edição. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003. ISBN: 85-230-0763-6.

MOUSAVIAN, Seyed Hossein & TOOSSI, Sina – **Assessing U.S. Iran Nuclear Engagement**. *The Washington Quarterly*, Vol. 40, nº. 3 (2017) pp. 65-95. [Consult. 26 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2017.1370332>>. DOI: 10.1080/0163660X.2017.1370332.

MÜLLER, Harald – **A Nuclear Nonproliferation Test**. *The Nonproliferation Review*, Vol. 18, nº 1 (2011), pp. 219-236. [Consult. 7 Maio 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://doi.org/10.1080/10736700.2011.549182>>. ISSN online: 1746-1766. DOI: 10.1080/10736700.2011.549182.

ORGANSKI, A. F. K. & KUGLER, Jacek – Causes, Beginnings and Predictions: The Power Transition. In **The War Ledger**. Chicago: University of Chicago Press, 1981. ISBN: 978-0-2266-3280-3. Capítulo 1, pp. 13-63.

PARSI, Trita – **Losing an Enemy: Obama, Iran and the Triumph of Diplomacy**. 1ª Edição. New Haven/Londres: Yale University Press, 2017. ISBN: 978-0-300-21816-9.

POLLACK, Kenneth M. – Reality and Hyperbole. In **Unthinkable: Iran, the Bomb, and American Strategy**. Nova Iorque: Simon & Schuster Paperbacks, 2013. 1ª Parte, Capítulo I, pp. 3-34; Capítulo II, pp. 34-64. ISBN: 978-1-4767-3392-0.

QUACKENBUSH, Stephen L. & ZAGARE, Frank C. – **Modern Deterrence Theory: Research Trends, Policy Debates, and Methodological Controversies**. Oxford Handbooks Press (2016). [Consult. 2 Julho 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935307.001.0001/oxfordhb-9780199935307-e-39>>. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199935307.013.39.

RAMAZANI, R. K. – **Ideology and Pragmatism in Iran's Foreign Policy**. Middle East Journal, vol. 58, no. 4 (2004), pp. 549-559. [Consult. 20 Julho 2019]. Disponível na internet: <URL: www.jstor.org/stable/4330062>.

SAGAN, Scott D. & VAYNMAN, Jane – **Conclusion: Lessons Learned from the 2010 Nuclear Posture Review**. The Nonproliferation Review, Vol. 18, nº 1 (2011), pp. 237-262. [Consult. 7 Maio 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://doi.org/10.1080/10736700.2011.549183>>. ISSN online: 1746-1766. DOI: 10.1080/10736700.2011.549183.

SAMORE, Gary *et al.* – **The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide**. Massachusetts: Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 2015. [Consult. 17 Agosto 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.belfercenter.org/publication/iran-nuclear-deal-definitive-guide>>.

SARTORI, Anne E. – Introduction. In **Deterrence by Diplomacy**. 2ª Edição. Princeton: Princeton University Press, 2007. ISBN: 978-0-691-13400-0. 1ª Parte, Capítulo 1, pp. 1-15.

SILVA, Teresa de Almeida e – Armas de Destruição em Massa: a ameaça nuclear, radiológica, biológica e química. In DUQUE, Raquel; NOIVO, Diogo & SILVA, Teresa de Almeida e – **Segurança Contemporânea**. 1ª Edição. Lisboa: PACTOR, 2016. ISBN: 978-9-896-93054-7. Capítulo 13, pp. 203-214.

THOMPSON, Jack & THRÄNERT, Oliver – **Trump preparing to end Iran nuke deal**. Center for Security Studies: Policy Perspectives, Vol. 5, nº 4 (2017), pp. 1-4. [Consult. 5 Setembro 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000181637>>. DOI: 10.3929/000181637>.

WALTZ, Kenneth N. – **Teoria das Relações Internacionais**. 1ª Edição. Lisboa: Gradiva, 2002. ISBN: 978-9-726-62838-5.

WENDT, Alexander – **Constructing International Politics**. International Security, Vol. 20, nº 1 (1995), pp. 71-81. [Consult. 1 Julho 2019]. Disponível na internet: <URL: <http://www.jstor.org/stable/2539217>>. DOI: 10.2307/2539217.

WENDT, Alexander – **Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics**. International Organization, Vol. 46, Nº 2, (1992), pp. 391-425.

WISE, Krysta – **Islamic Revolution of 1979: The Downfall of American-Iranian Relations**. Legacy, Vol. 11, nº. 1 (2011), pp. 1-16. [Consult. 16 Julho 2019]. Disponível na internet: <URL: <http://opensiuc.lib.siu.edu/legacy/vol11/iss1/2>>.

ZAGARE, Frank C. – **Classical Deterrence Theory: A Critical Assessment**. International Interactions, Vol. 21, nº. 4 (1995), pp. 365-387. [Consult. 27 Maio 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.researchgate.net/publication/261693133>>. DOI: 10.1080/0305 0629608434873.

ZAGARE, Frank C. – **Deterrence is Dead. Long Live Deterrence**. Conflict Management and Peace Science, Vol. 23, nº. 2 (2006), pp. 115-120. [Consult. 16 Junho 2019]. Disponível na internet: <URL: <https://www.researchgate.net/publication/247762472>>. ISSN online: 0738-8942. DOI: 10.1080/07388940600665701.

ANEXO 1

Distribuição de Reatores Nucleares por País em 2017

País	Reatores Operacionais		Reatores em Construção		Eletricidade nuclear fornecida em % do total
	Nº unidades	Capacidade MW (e)	Nº unidades	Capacidade MW (e)	
África do Sul	2	1860	-	-	6.7
Alemanha	7	9515	-	-	11.6
Argentina	3	1633	1	25	4.5
Arménia	1	375	-	-	32.5
Bangladesh	-	-	1	1080	NA
Bélgica	7	5918	-	-	49.9
Bielorrússia	-	-	2	2220	NA
Brasil	2	1884	1	1340	2.7
Bulgária	2	1926	-	-	34.3
Canadá	19	13554	-	-	14.6
China*	39	34514	18	19016	3.9
EAU	-	-	4	5380	NA
Eslováquia	4	1814	2	880	54.0
Eslovénia	1	688	-	-	39.1
Espanha	7	7121	-	-	21.2
EUA	99	99952	2	2234	20.0
Finlândia	4	2769	1	1600	33.2
França	58	63130	1	1630	71.6
Grã-Bretanha	15	8918	-	-	19.3
Holanda	1	482	-	-	2.9
Hungria	4	1889	-	-	50.0
Índia**	22	6255	7	4824	3.2
Japão	42	39752	2	2653	3.6
México	2	1552	-	-	6.0
Paquistão	5	1318	2	2028	6.2
Rep. Checa	6	3930	-	-	33.1
Rep. Coreia	24	22494	4	5360	27.1
Rep. Islâmica Irão	1	915	-	-	2.2
Roménia	2	1300	-	-	17.7
Rússia	35	26142	7	5520	17.8
Suécia	8	8629	-	-	39.6
Suíça	5	3333	-	-	33.4
Ucrânia	15	13107	2	2070	55.1
Total	448	391721	59	60460	NA

Fonte: AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÓMICA – **Nuclear Power Reactors in the World**, pp. 10-11.

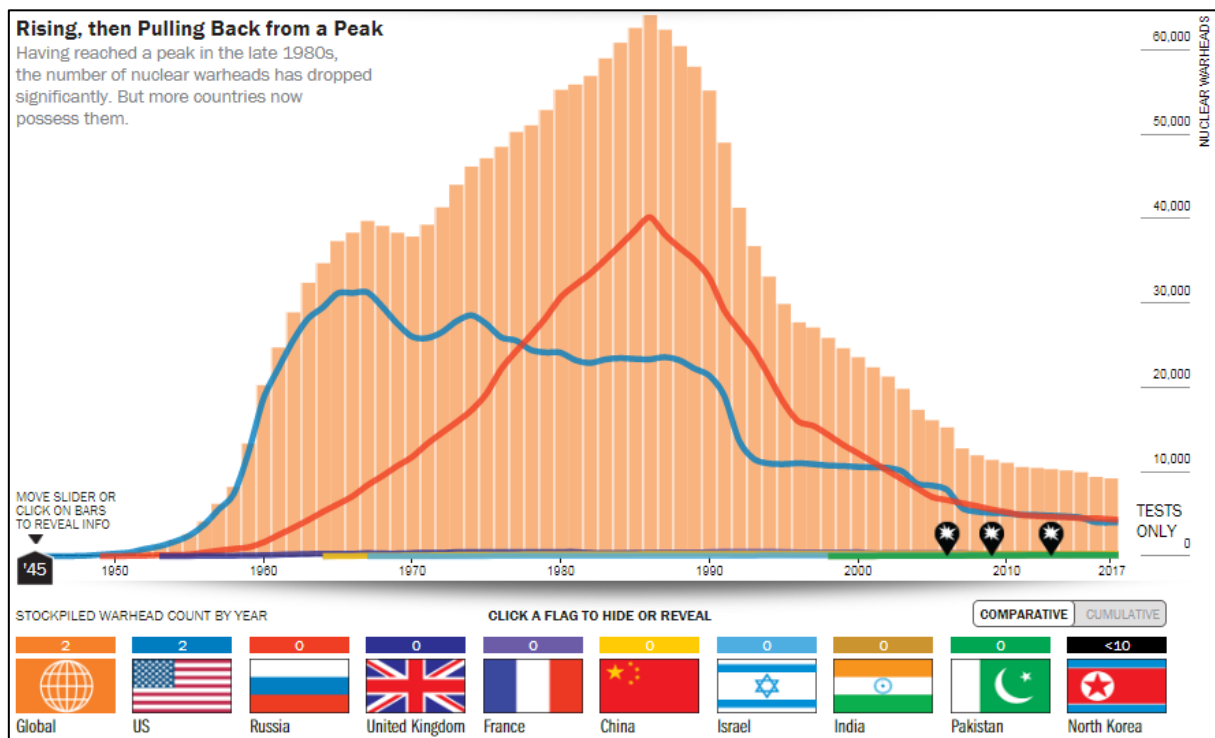
Legenda:

* O total inclui os dados de Taiwan, China: 6 unidades, 5052 MW; 2 unidades sob construção, 2600 MW. Representa 9,3% do total de eletricidade gerada.

** Os dados de eletricidade da Índia basearam-se nos dados relativos ao valor anual do país, visto que alguns dados sobre reatores individuais não estão disponíveis.

ANEXO 2

Distribuição de Ogivas Nucleares por País entre 1950 e 2017



Fonte: BULLETIN OF THE ATOMIC SCIENTISTS – Nuclear Notebook: Nuclear Arsenals of the World.

ANEXO 3

Lista de Instalações Nucleares Declaradas e Localizações Fora das Instalações no Irão (Novembro, 2015)

Teerão:

1. Reator de Investigação de Teerão (TRR)
2. Instalação de Produção de Radioisótopos de Molibdénio, Iodo e Xénon (MIX)
3. Laboratórios Polivalentes Jabr Ibn Hayan (JHL)

Isfahan:

4. Reator Miniatura de Fontes de Neutrões (MNSR)
5. Reator Sub-Crítico de Água Leve (LWSCR)
6. Reator de Potência Zero de Água Pesada Pressurizada (HWZPR)
7. Instalação de Conversão de Urânio (UCF)
8. Central de Fabrico de Combustível (FMP)
9. Central de Fabrico de *Fuel Plates* (FPFP)
10. Central de Enriquecimento de Pó de UO_2 (EUPP)

Natanz:

11. Central de Enriquecimento de Combustível (FEP)
12. Central Piloto de Enriquecimento de Combustível (PFEP)

Fordow:

13. Central de Enriquecimento de Combustível de Fordow (FFEP)

Arak:

14. Reator Nuclear Iraniano de Investigação (Reator IR-40)

Karaj:

15. Instalação de Armazenamento de Resíduos de Karaj

Bushehr:

16. Central Nuclear de Bushehr (BNPP)

Darkhovin:

17. Central Nuclear de 360 MW

Shiraz:

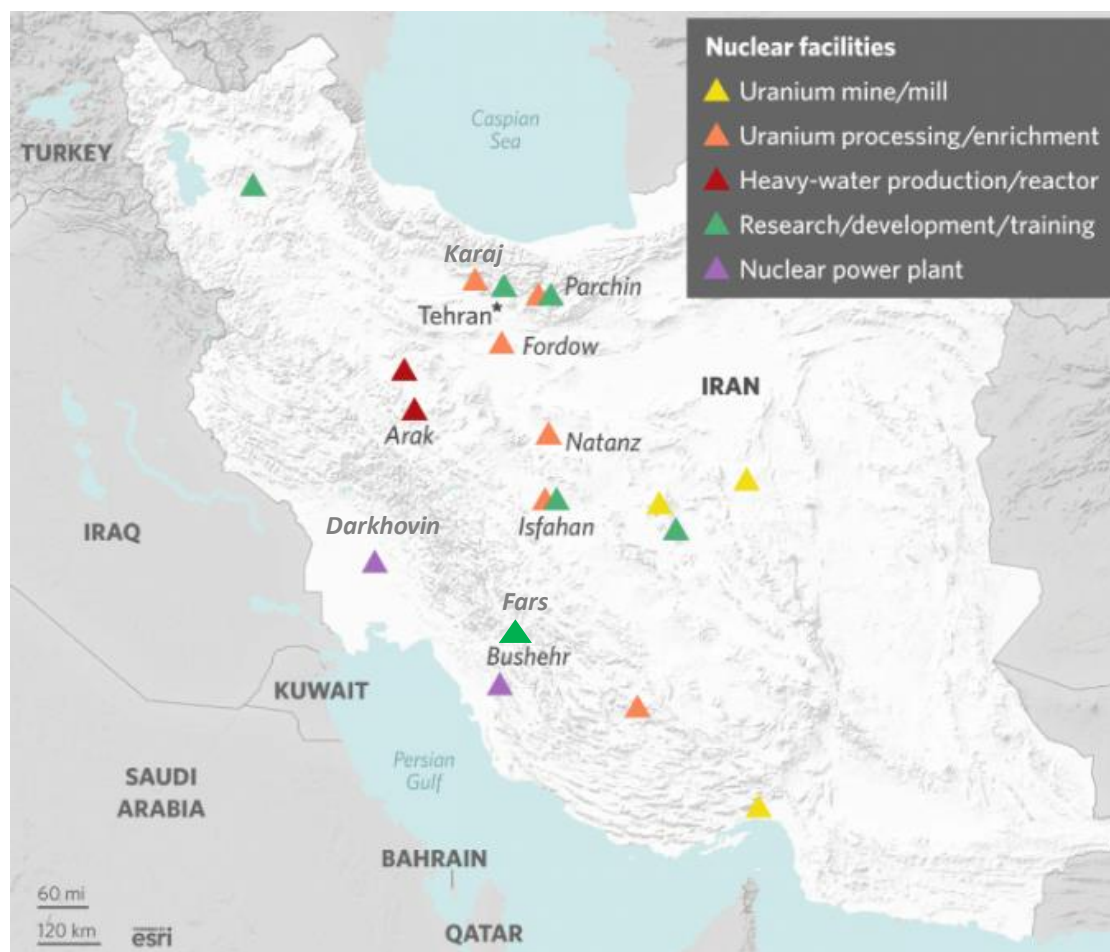
18. Reator de Investigação de 10 MW de Fars (FRR)

Localizações Fora das Instalações: Nove localizações fora das instalações onde se usa material nuclear (todas situadas em hospitais).

Fonte: AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA – **Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of the Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran** (Novembro, 2015), p. 18. Tradução pela autora.

ANEXO 4

Localização das Minas de Urânio e das Instalações Nucleares Declaradas no Território Iraniano (Agosto, 2019)



FONTES: Stratfor, AIEA e Nuclear Threat Initiative.

Legenda:

Instalações Nucleares:

- Yellow triangle: Mina ou Usina de Urânio
- Orange triangle: Central de Processamento ou Enriquecimento de Urânio
- Red triangle: Central de Produção ou Reator de Água Pesada Pressurizada
- Green triangle: Pesquisa/Desenvolvimento/Treino
- Purple triangle: Central Nuclear